STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 43020
2 december 2015

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs (Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO)

Nader Rapport

Den Haag, 3 november 2015
Nr. WJZ/819176 (10526)
(Hoofd) Afdeling Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs (Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juni 2015, nr. 2015001112, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 18 september 2015, nr. W05.15.0195/I, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen die van dien aard zijn dat zij adviseert het besluit niet vast te stellen dan nadat daarmee rekening is gehouden.

1. Regeldruk en experimentele wetgeving

De regering kiest er bewust voor om niet vooraf een specifiek probleem te definiëren waarvoor binnen het experiment een oplossing wordt gezocht. In het experiment krijgen scholen maximale ruimte om hun onderwijs verder te vernieuwen. In het gesprek met scholen over regeldruk is namelijk een veelgehoorde klacht dat regels verdere vernieuwing van het onderwijs in de weg staan. Dit is ook naar voren gekomen in gesprekken over de regeldrukagenda 2014–2017, waarin wordt gepleit voor meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit.[1] Het gaat daarbij om regels voor het primair en het voortgezet onderwijs over de verplichte inrichting van het onderwijs, de vaste opleidingsduur, vaste onderwijstijden, vaste vakantiespreiding, verplichte examenprogramma's en (centrale) examens. Sommige scholen geven aan dat de huidige regels onvoldoende ruimte laten voor vaardigheden, zoals samenwerken, kritisch denken en (vakoverstijgende) problemen oplossen. Hoewel scholen nu al ruimte hebben om aan deze vaardigheden aandacht te besteden, ervaren zij een beperking van die ruimte, vanwege een toegenomen nadruk op centrale examens en daarmee op leerstof die goed meetbaar is.[2] Bij een centraal examen gaat het immers om lesstof die voor alle leerlingen gelijk is en die op een uniforme wijze wordt getoetst.

Maatwerk impliceert dat sommige lesstof voor een leerling minder relevant is dan andere en dat er gerichte keuzes worden gemaakt die beter aansluiten bij de interesses, talenten en de relevantie voor de leerling, bijvoorbeeld gezien de sector- of profielkeuze, dan wel de geambieerde vervolgopleiding. Uit een eerste inventarisatie onder potentiele deelnemers aan het Experiment regelluwe scholen po/vo blijkt dat meer maatwerk niet het enige oogmerk van scholen is bij afwijking van regelgeving. Zo zijn er bijvoorbeeld ook scholen die twijfelen aan het nut van (onderdelen) van het schoolplan, naast allerlei andere plannen die al worden gemaakt.[3] Andere scholen willen graag in de derde klas van het havo of vwo meer focus aanbrengen in het onderwijsaanbod. Door vakken te laten vallen die geen deel uit maken van het profiel dat naar verwachting gekozen wordt, kunnen de vakken die daar wel

[1] Bijlage bij Kamerstukken II, 2014/2015, 29 515, nr. 356, p8.
[2] Vgl. preadvies van het platform onderwijs 2032: 'Het lesmateriaal en de toetsings- en examendruk die scholen ervaren, bepalen te veel de vrije ruimte die ze op dit moment hebben. Scholen gebruiken de vrijheid van onderwijs nog te weinig om samenwerking tussen vakgebieden te zoeken, eigen inhoudelijke keuzes te maken en leerlingen verdieping op maat aan te bieden.' Zie http://onsonderwijs2032.nl/wp-content/uploads/2015/09/Hoofdlijn-advies-Een-voorstel-Onderwijs2032.pdf
[3] In artikel 10, 12 en 16 van de WPO wordt ingegaan op het schoolplan.

onderdeel van uitmaken verdiept worden.[4] Scholen verwachten dat dit ten goede komt aan een betere profielkeuze. Het probleem bij de huidige systematiek is volgens deze scholen dat leerlingen een profiel moeten kiezen, zonder diepgaande ervaringen te hebben opgedaan met de vereiste profielvakken. Ook zijn er scholen die de wettelijk verplichte onderwijstijd iets naar beneden willen bijstellen om daarmee voor docenten ruimte te creëren voor een betere voorbereiding, onder andere door na- en bijscholing, samen lessen voor te bereiden, nieuwe programma's op te zetten, etc.[5]
Er zijn ook scholen die meer ruimte willen in de huidige verplichte standaardprogramma's om meer aandacht te kunnen besteden aan maatwerk. Door de keuzemogelijkheden uit te breiden en aandacht te besteden aan vaardigheden, zoals ondernemerschap, presentatievaardigheden, kritisch denken, kan beter aangesloten worden bij de talenten van de leerling.[6] Het gaat kortom om een keur van wettelijke eisen (o.a. onderwijstijd, verplichting moderne vreemde taal, verplichting alle keuzemogelijkheden open te houden in het derde leerjaar havo/vwo, kerndoelen, profieleisen, verplichte centrale eindexamens) die niet altijd los van elkaar kunnen worden gezien. Naar verwachting zal deze eerste inventarisatie nog verder aangevuld worden.

Gemeenschappelijk kenmerk is dat scholen de geboden ruimte willen benutten voor de verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. De Afdeling geeft terecht aan dat in een onderzoek onder docenten blijkt dat zij niet altijd goed onderscheid maken tussen regeldruk en werkdruk.[7] De regering meent dat dit deels veroorzaakt wordt door de grote hoeveelheid en complexiteit van regels betreffende het onderwijs. In bovenstaande voorbeelden gaat het evenwel om regels en niet om werkdruk. De regering acht het op voorhand nader inkaderen van de ruimte die scholen mogen benutten onwenselijk. Dit zou scholen ongewenst een bepaalde richting op sturen. Door het mogelijk maken van afwijking van een groot aantal regels ontstaat er bij de scholen een basishouding, waarbij gedacht wordt in termen van mogelijkheden en niet in beperkingen. Dit bevordert het innovatieve denken van scholen. De setting van het experiment is zodanig dat deelnemende scholen zichzelf en elkaar stimuleren en inspireren om op verantwoorde wijze te experimenteren met onderwijsvernieuwingen. De regering ondersteunt hen daarin, onder andere door het organiseren van bijeenkomsten en platforms voor onderlinge informatie-uitwisseling. Bestaande routines, veronderstellingen, gevestigde praktijken en conventies worden zo door scholen kritisch tegen het licht gehouden. Het vertrekpunt is op die manier de onderwijsvernieuwing die de school wil realiseren, en niet de regels waar een school zich aan moet houden. Dit vergroot de kans op innovatieve aanpakken die leiden tot verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid. Innovatie is nodig om de kwaliteit van het onderwijs te blijven verbeteren. De regering verkiest deze *bottom-up* aanpak boven een meer van bovenaf gestuurde aanpak. De paragraaf 'Wat is het probleem' in de nota van toelichting is aan de hand van het advies van de Afdeling verder aangescherpt.

2. Grondslag en opzet van het experiment

a. Opzet van een experiment

De regering is het met de Afdeling eens dat er idealiter bij een experiment sprake is van een effectmeting waarin een harde uitspraak kan worden gedaan over de relatie tussen de interventie en de effecten. Hiervoor wordt idealiter een random gecontroleerd experiment opgezet, waarbij actoren toevallig aan een experimentele of aan een controlegroep worden toegewezen. In onderwijsonderzoek kan echter vaak niet aan deze harde voorwaarde worden voldaan, onder andere vanwege beperkingen in tijd, geld en bereidwilligheid van deelnemers.[8] Dat betekent echter niet dat er geen zinvol onderzoek mogelijk is. In de voorgestelde experimenten zal via een aantal hierna toe te lichten onderzoeksmethodieken zorgvuldig worden vastgesteld wat de uiteindelijke opbrengst van de experimenten is. Om zicht te krijgen op de vraag op welke wijze scholen gebruik maken van de ruimte zal in het onderzoek, dat uitgevoerd wordt door Oberon en Kohnstamm Instituut, de afwijking van een bepaalde regel de afhankelijke variabele zijn. Er ontstaat een groep van experimenteerscholen die naar allerlei kenmerken nog nader geclusterd kunnen worden en die van één bepaalde regel afwijken. Deze scholen kunnen met elkaar vergeleken worden zodat zicht ontstaat op het type afwijkingen binnen één bepaalde thema. Het is daarbij ook eenvoudig na te gaan hoe vaak een afwijking plaatsvindt. De groepen scholen die geclusterd zijn naar afhankelijke variabele kunnen worden vergeleken met soortgelijke scholen in Nederland die niet van deze regel afwijken. Daarnaast vindt een vergelijking plaats van de school met zichzelf in de tijd. Een jaarlijkse meting, voorafgegaan door een nulmeting op de school, geeft inzicht in de 'gebeurtenisketens' die ontstaan na de interventie (innovatie) die

[4] Hiervoor is afwijking nodig van artikel 11f van de WVO.
[5] Minimumnormen voor onderwijstijd zijn geregeld in artikel 8, lid 9 WPO en artikel 6g WVO.
[6] Dit kan een keur aan regels betreffen in de WPO en WVO of onderliggende regelgeving, zoals het besluit vernieuwde kerndoelen WPO, het inrichtingsbesluit WVO of het examenbesluit WVO.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 358.
[8] Zie Lex Herweijer en Monique Turkenburg, *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen*. SCP, Den Haag (2012).

mogelijk is geworden door de afwijkingsbevoegdheid. Basis is de ex ante evaluatie van de hypothese(s) van de school en van de interventies die men onderscheidt. Om inzicht te krijgen in het (causale) verband tussen interventie, verandermechanisme en uitkomsten, worden de volgende methodes ingezet: procesevaluatie, effectevaluatie en verklarende evaluatie. Procesevaluatie is kwalitatief onderzoek met behulp van interviews en focusgroepen. Er komen hier in ieder geval drie niveaus aan de orde teneinde zicht te krijgen op kwaliteit en doelmatigheid: ideëel (veranderingen in het denken, de theorie), formeel (nieuwe rollen, infrastructuren, andere voorwaardelijke factoren) en operationeel (onderwijsleerproces). Bij effectevaluatie worden per school, en per afhankelijke variabele resultaten van de interventie voorzien. Deze kunnen zich op het niveau van een individuele leerling of leraar voordoen, op het niveau van de klas of groep, en op niveau van de school als geheel. Doel van de effectevaluatie is allereerst vanuit de ex ante evaluatie en de procesevaluatie beoogde en gepercipieerde uitkomsten te inventariseren, en vervolgens te bepalen hoe deze als uitkomstmaten kunnen worden gemeten met welke instrumenten in welk type effectonderzoek. De verklarende evaluatie is gewijd aan het vaststellen van (causale) verbanden tussen uitkomsten, verandermechanismen die de uitkomsten hebben veroorzaakt, de interventie (innovatie) die de verandering op gang heeft gebracht en redeneerketens en gebeurtenisketens.[9] Een voorbeeld van de onderzoekaanpak kan geschetst worden aan de hand van afwijkingen van regels over het curriculum. Op basis van de inventarisatie tot nu toe, liggen de beoogde opbrengsten binnen dit voorbeeld op twee overkoepelende terreinen:
a) meer maatwerk kunnen bieden aan leerlingen, zodat zij een hoger uitstroomniveau bereiken of sneller kunnen doorstromen in de richting van een opleiding of beroep dat bij hun talenten en interesses past,
b) modernisering van het onderwijs om leerlingen beter te kunnen voorbereiden op de eisen van vervolgonderwijs en de huidige beroepspraktijk.

De onderzoekaanpak bestaat uit een jaarlijkse cyclus waarin de volgende stappen worden doorlopen: een interviewronde (schoolleiding, betrokken docenten, leerlingen), het verzamelen van en een analyse van documenten, de toepassing van metingen en een analyse van resultaten. Ter beoordeling van de bereikte opbrengsten (kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs) kunnen kwalitatieve data worden verzameld bij leerlingen, docenten en schoolleiding over de redenen van leerlingen voor hun keuze om al dan niet deel te nemen aan de vernieuwing, hun oordeel over de kwaliteit van de vernieuwing, hun oordeel over de mate waarin de vernieuwing leidt tot betere studiekeuze of aansluiting op vervolgonderwijs en (hogere) doorstroom. Bij vervolgmetingen na enkele jaren kan ook gekeken worden naar schoolsucces van de leerlingen (doorstroom- en uitstroomniveau, succes in vervolgopleiding of beroepspraktijk). De paragraaf 'Monitor en evaluatie' van de nota van toelichting is aan de hand van het bovenstaande aangevuld.

Op de opmerking van de Afdeling, die inhoudt dat het experimenteerartikel in de WPO, WVO en de WEB geen grondslag biedt voor het afwijken van de wet om te kunnen onderzoeken hoe scholen omgaan met de ruimte die ontstaat door de afwijkingsbevoegdheid, wordt onder punt b nader ingegaan.

De regering bestrijdt de visie van de Afdeling dat er in het experiment regelluwe scholen geen gebruik wordt gemaakt van een hypothese. Het experiment kent immers een overkoepelende hypothese: het bieden van regelruimte leidt tot initiatieven die de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs bevorderen en waarvoor na afloop definitief ruimte kan worden gegeven. De vooronderstelling is hierbij dat regels vatbaar zijn voor verbetering. In het experiment wordt een groot aantal regels ter discussie gesteld. Scholen krijgen de ruimte om in afwijking van regels initiatieven te ontplooien. Evaluatie van die initiatieven moet een antwoord geven op de vraag of regelruimte leidt tot initiatieven die de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs bevorderen, en of op basis daarvan kan worden besloten tot definitieve verbetering dan wel afschaffing van bepaalde regels. Daarnaast wordt, zoals hierboven beschreven, in het experiment gebruikgemaakt van hypotheses zoals scholen die opstellen. Zij bepalen van welke regel ze willen afwijken, hoe de alternatieve invulling eruit ziet, en ze stellen een hypothese op hoe dit leidt tot verbeterde kwaliteit of doelmatigheid. In het besluit wordt geregeld dat al deze elementen moeten terugkomen in de melding die scholen aan de Minister doen in het kader van iedere concrete afwijking van regelgeving. Scholen zijn hieraan gebonden en daarmee worden in het ontwerpbesluit randvoorwaarden gesteld aan de ruimte die scholen krijgen. Het onderzoek naar de initiatieven van scholen sluit aan bij de door de school opgestelde hypothese. Het grote voordeel van deze aanpak is dat de kennis en ervaring van scholen maximaal wordt ingezet in het experiment. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de hypothese is de hypothese in de paragraaf 'Wat is het probleem?' nader geëxpliciteerd.

De regering is het met de Afdeling eens dat voor een concrete afwijking meer nodig is dan slechts de belofte van een regelluwe school dat de desbetreffende afwijking tot meer kwaliteit of doelmatigheid

[9] Pater, C.J., Sligte, H.W.& Eck, E. van (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek.* Rapport 882. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

zal leiden. De verbetering van kwaliteit of doelmatigheid dient op genoegzame aannames te worden gebaseerd. Om die reden wordt artikel 4, tweede lid, van het ontwerpbesluit aangescherpt. Niet langer is voldoende dat de regelluwe school slechts het oogmerk heeft de kwaliteit of doelmatigheid te verbeteren. De aangescherpte bepaling vereist dat de regelluwe school redelijkerwijs aannemelijk maakt dat die afwijking leidt tot verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid. Een onderbouwing daarvan zal ook moeten plaatsvinden in het kader van de melding aan de Minister van de concrete afwijking.

De regering wil daarbij in dit experiment ook initiatieven een kans geven die afwijken van staand beleid of heersende opvattingen. Er zullen daarbij naar verwachting ook initiatieven uiteindelijk minder succesvol blijken. Naar de opvatting van de regering is dat echter inherent aan een experiment, waarin immers de uitkomst van een interventie wordt beproefd. Daarbij zijn in de opzet voldoende waarborgen opgenomen om te kunnen ingrijpen, wanneer dit ten koste gaat van de onderwijskwaliteit, of wanneer de belangen van leerlingen of derden onevenredig worden geschaad. De inspectie behoudt bovendien haar reguliere toezichthoudende taak, met uitzondering van de regels waarvoor de school in het kader van het experiment mag afwijken. Voorts heeft de regering veel vertrouwen in het expertoordeel van de deelnemende scholen waar het gaat om voorstellen tot afwijking van regelgeving. Er is hierbij geen sprake van blind vertrouwen: de inrichting van het experiment bevat de volgende waarborgen. Ten eerste komen alleen scholen in aanmerking voor deelname waarvan de onderwijskwaliteit aantoonbaar goed is. In eerste instantie gaat het daarbij om Excellente Scholen. Zij hebben in een grondig beoordelingstraject aangetoond dat hun onderwijs van hoge kwaliteit is. De regering heeft daarom hoge verwachtingen van de praktijkkennis- en ervaring die deze scholen inbrengen. Dit draagt eraan bij dat concrete afwijkingen ook leiden tot kansrijke initiatieven. Ten tweede zijn verschillende partijen betrokken bij het vormgeven en melden van de concrete afwijkingen. Naast diegenen die werkzaam zijn op de deelnemende school gaat het om het bevoegd gezag als melder van de concrete afwijkingen, en om de medezeggenschapsraad als partij die instemming moet verlenen. De afstemming over concrete afwijkingen en de diverse gezichtspunten die de betrokken partijen inbrengen, dragen bij aan de deugdelijkheid van de concrete afwijkingen.

De ruime opzet van het experiment en de mogelijkheid om van een grote verscheidenheid aan regels af te wijken, biedt naar het oordeel van de regering mogelijkheden om een hoeveelheid aan waardevolle beleidsinformatie op te halen. Scholen krijgen de mogelijkheid om te innoveren en doen dat op verschillende manieren en op verschillende terreinen. Door onderling vergelijkbare scholen tegen elkaar af te zetten, kan onderzocht worden welke achterliggende mechanismen een bepaald effect verklaren. Afgaande op de eerste besprekingen met de potentiële deelnemers valt te verwachten dat er clusters ontstaan waar meerdere scholen ruimte willen, zoals het schoolplan en curriculum (basisscholen) en bevoegdheden en examinering (voortgezet onderwijs). Op deze punten is op basis van een eerste inventarisatie onder Excellente Scholen te verwachten dat voldoende volume ontstaat om hardere uitspraken te kunnen doen. Mocht echter blijken dat het volume ontoereikend is, dan kan worden besloten om het aantal deelnemers aan het experiment te verruimen. Ook is het denkbaar om naar aanleiding van de uitkomsten van het experiment aanvullende beleidsinformatie op te halen, voordat besloten wordt of definitieve wijziging van regelgeving wenselijk is. Om de bevindingen op hun merites laten beoordelen worden de uitkomsten van de monitor na afloop voorgelegd aan beleidsmakers, wetenschappers en sectororganisaties.
Verder is het goed op te merken dat, bij positieve uitkomsten van het experiment, op basis van de monitoring zal worden bezien of de afzonderlijke regelruimte alleen voor scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit geldt, of voor een bredere groep. De regering erkent daarbij dat er een spanning bestaat tussen het streven naar representativiteit in het experiment en het stellen van eisen op het gebied van onderwijskwaliteit aan potentiële deelnemers. Het stellen van eisen dienaangaande acht zij echter in het belang van leerlingen, ouders, docenten en andere betrokkenen. Voorts hebben Excellente Scholen aangetoond te beschikken over innovatief vermogen en stevig grip te hebben op de onderwijskwaliteit. In een experimentele setting zijn dat juist weer grote voordelen. Zij functioneren daarmee als voorhoede in het opzetten van initiatieven die het onderwijs en beleidsvorming in brede zin ten goede kunnen komen. Tot slot is de regering het met de Afdeling eens dat er voldoende tijd moet zijn om het experiment uit te voeren en te monitoren. Om die reden is artikel 5, vierde lid, van het ontwerpbesluit aangescherpt: meldingen kunnen tot acht weken voor het voorlaatste schooljaar worden gedaan, zodat de minimale duur van een deelexperiment altijd twee schooljaren bedraagt.

De regering is het met de Afdeling eens dat helder moet zijn op basis van welke criteria het experiment als geslaagd kan worden beoordeeld. Om die reden is ook artikel 9, tweede lid, aangescherpt. Toegevoegd is dat bij de evaluatie in ieder geval aandacht wordt besteed aan de frequentie van afwijking, het type afwijkingen en de effecten daarvan op de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs op de desbetreffende regelluwe scholen. En aan de wijze waarop de initiatieven in algemene zin kunnen bijdragen aan verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. De monitor die de benodigde informatie zal ophalen, sluit hiervoor aan bij de doelen die scholen zelf voor ogen hebben bij de concrete afwijkingen. De afwijking moet verbetering van de kwaliteit of

doelmatigheid van het onderwijs tot doel hebben. De bij het experiment betrokken onderzoekers zullen in overleg met scholen daarbij opstellen welke doelen worden geëvalueerd, zie ook de hierboven beschreven onderzoeksmethode. Het zal daarbij gaan om onderzoekbare doelen, zoals verbetering van de leerresultaten, een betere profielkeuze, een betere aansluiting op het vervolgonderwijs, het bieden van meer maatwerk, vermindering van administratieve lasten, etc.

b. Grondslag van een experiment

De regering is van mening dat artikel 176k van de WPO, artikel 11a.1 van de WEB en artikel 118t van de WVO voldoende grondslag bieden voor het experiment zoals dat in het onderhavige ontwerpbesluit is vormgegeven. Op grond van het tweede lid van deze wetsartikelen dient in het besluit, naast de overige voorwaarden genoemd in dat lid, te worden bepaald op *welke wijze* van *welke bepalingen* wordt afgeweken.

De artikelen 4, eerste lid, en 6, tweede lid, van het ontwerpbesluit bepalen dan ook van *welke bepalingen* in het kader van dit experiment mag worden afgeweken.

Tevens is daarom in het ontwerpbesluit opgenomen op *welke wijze* van de opgesomde artikelen kan worden afgeweken. Dat is uitgewerkt in de artikelen 3 tot en met 8. De wijze waarop kan worden afgeweken is bepaald door middel van doelvoorschriften, randvoorwaarden en een daarmee verbonden meldingsprocedure waaraan door regelluwe scholen dient te worden voldaan. Het betreft hier geen gedetailleerde, inhoudelijke voorschriften waarmee de alternatieve invulling van het wettelijk voorschrift door de regering van bovenaf exact wordt ingevuld. In plaats daarvan wordt in het ontwerpbesluit binnen verantwoorde kaders ruimte geboden voor een alternatieve invulling door scholen zelf van door hen als knellend ervaren regels. De alternatieve invulling van de wijze waarop van de in de artikelen 4, eerste lid, en 6, tweede lid, van het ontwerpbesluit genoemde artikelen mag worden afgeweken wordt naar de mening van de regering daarmee in het ontwerpbesluit vormgegeven, waarmee is voldaan aan de vereisten van het tweede lid van artikel 176k van de WPO, artikel 11a.1 van de WEB en artikel 118t van de WVO.

De opzet van het experiment, dat anders is dan een traditioneel experiment waarbij een sterk afgebakende en vanuit de regering geregisseerde afwijking wordt vormgegeven, maar waarbij daarentegen juist ruimte wordt geboden aan regelluwe scholen om zelf met alternatieven te komen, vereist dat de alternatieve invulling van de artikelen waarvan wordt afgeweken minder specifiek wordt vormgegeven dan traditioneel het geval is. De hierboven omschreven invulling van de wijze waarop van de genoemde bepalingen wordt afgeweken is naar het oordeel van de regering echter voldoende specifiek om recht te doen aan de publieke verantwoordelijkheid voor het onderwijs. Belangrijke waarborgen in dat kader vormen onder meer het feit dat alleen scholen met een aantoonbaar goede onderwijskwaliteit kunnen worden aangewezen als deelnemer aan het experiment, dat de medezeggenschap instemmingsrecht heeft op deelname aan het experiment en op iedere concrete afwijking, dat redelijkerwijs aannemelijk is dat de afwijking verbetering van de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, van de doelmatigheid tot doel heeft en dat leerlingen een ononderbroken onderwijsloopbaan moeten kunnen volgen. Ten slotte kan worden ingegrepen als de leerresultaten van de regelluwe school onvoldoende worden: deelname aan het experiment kan dan worden beëindigd.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling, dat het voorschrift waarvan wordt afgeweken en het alternatief daarvoor in de algemene maatregel van bestuur zelf moeten zijn opgenomen in plaats van in een beschikking, heeft de regering het ontwerpbesluit aangepast (artikel 5). De reden dat eerder was gekozen voor een aanvraagprocedure waarbij de Minister bij beschikking toestemming verleende voor een concrete afwijking was gelegen in de wens om op die manier voldoende informatie te krijgen in het kader van de evaluatie en monitoring van het experiment. De beschikking gaf daarnaast gelegenheid om voor alle partijen volledige, voorafgaande duidelijkheid te creëren omtrent de geoorloofdheid van de concrete afwijking. Deze belangen zijn echter in belangrijke mate ook te borgen door middel van een procedure waarbij de regelluwe scholen hun concrete afwijkingen slechts hoeven te melden aan de Minister, en dus niet langer toestemming hoeven te vragen. Daarmee vloeit de bevoegdheid tot het doen van een concrete afwijking, conform het standpunt van de Afdeling, niet langer voort uit de door de Minister te geven toestemmingsbeschikking maar rechtstreeks uit de algemene maatregel van bestuur zelf. Mocht op basis van de melding blijken dat de concrete afwijking buiten de randvoorwaarden valt van het experiment, dan zijn er alsnog voldoende mogelijkheden om maatregelen te treffen. De uitvoering van dit experiment vindt namelijk plaats in nauw overleg tussen de betrokken scholen en de Minister. In deze setting zal goed overleg in vrijwel alle gevallen een uitkomst bieden. In gevallen waarin dat niet zo is kan de Inspectie van het Onderwijs handhavend optreden. Immers, zodra een afwijking plaatsvindt in strijd met de in het ontwerpbesluit opgenomen randvoorwaarden, is er geen bevoegdheid tot afwijken en zullen de ‘gewone’ wettelijk voorschriften gelden. Ten slotte kan – als uiterste middel – op grond van artikel 7 deelname aan het experiment worden beëindigd.

Concluderend is de regering van oordeel dat de opzet van het experiment, ondanks de ruimte die deze opzet biedt, voldoende nauwkeurig is en de juiste voorwaarden schept om de publieke verantwoordelijkheid voor het onderwijs op de deelnemende scholen te waarborgen. Scholen krijgen gedurende langere tijd de ruimte zichzelf en elkaar te inspireren en stimuleren tot verbetering van het onderwijs. Zij worden hierin door de regering ondersteund, bijvoorbeeld door inhoudelijke ambtelijke ondersteuning bij het uitwerken van concrete afwijkingen en bij onderlinge informatie-uitwisseling. Op deze wijze wordt met dit experiment een klimaat gecreëerd waarin innovatie wordt gestimuleerd en waarvoor binnen een striktere opzet van het experiment geen ruimte zou ontstaan. De evaluatie en monitoring zal naar verwachting, juist ook vanwege de ruime *bottom-up* benadering, waardevolle informatie opleveren die kan bijdrage tot inzicht in regeldruk in het onderwijs en tot innovatie van het onderwijs in algemene zin. Het ontwerpbesluit blijft binnen de kaders van de wet nu de criteria voor afwijking, te weten doelvoorschriften, randvoorwaarden en procedurele voorwaarden, op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Gelet op de opmerkingen van de Afdeling heeft de regering het ontwerpbesluit aangescherpt met betrekking tot de duur van de afzonderlijke, concrete afwijkingen, de onderbouwing door de regelluwe school van de concrete afwijkingen en de evaluatie van het experiment. Het instrument ‘beschikking’ is komen te vervallen. Tevens zijn de gemaakte keuzes nader onderbouwd in de nota van toelichting.

De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn alle overgenomen. In de inwerkingtredingsbepaling is voorts de datum van 1 januari 2016 genoemd in plaats van inwerkingtreding per koninklijk besluit. De maatregel heeft alleen betrekking op de aan het experiment deelnemende regelluwe scholen. Deze scholen zijn in een intensief voorbereidingstraject door mij voorbereid op deelname met ingang van deze datum.

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker.

Advies Raad van State

No. W05.15.0195/I
's-Gravenhage, 18 september 2015

Bij Kabinetsmissive van 24 juni 2015, no.2015001112, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs (Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit maakt het mogelijk dat een beperkt aantal scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit wordt aangewezen om deel te nemen aan het experiment regelluwe scholen. Het experiment beoogt deze scholen de ruimte te geven om te innoveren en daarmee nieuwe oplossingen te beproeven voor de ervaren regeldruk in het onderwijs. De 'regelluwe scholen' wordt een zeer brede afwijkingsruimte geboden van de geldende onderwijswetgeving.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het ontwerpbesluit die van dien aard zijn dat zij adviseert het besluit niet vast te stellen dan nadat daarmee rekening is gehouden. De Afdeling merkt op dat de regering niet heeft gepreciseerd welke wettelijke knelpunten scholen ervaren en op welke wijze daaraan mogelijk tegemoet kan worden gekomen. Zij komt tot de conclusie dat het ontwerpbesluit onvoldoende ingekaderd is en het niet aannemelijk is dat de door de scholen te ontwikkelen experimenten tot zinvolle, generaliseerbare resultaten zullen leiden, gelet op de grote diversiteit aan mogelijke experimenten enerzijds en de begrenzing tot een beperkte, selecte groep van aangewezen scholen anderzijds. Vanwege het ontbreken van een kader past het ontwerpbesluit niet binnen de wettelijke grondslag, omdat inhoud en opzet van de door de aangewezen scholen te ontwikkelen experimenten niet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, maar in een beschikking voor het concrete geval worden geregeld.

1. Regeldruk en experimentele wetgeving

Aanleiding voor het experiment is dat uit het onderwijs veel klachten komen dat het voldoen aan wettelijke verplichtingen en de administratieve lasten, verbonden aan het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs, ten koste gaat van het werkplezier en de kwaliteit van het onderwijs. Ook blijken scholen veel last te hebben van regels die hun besturen aan hen opleggen. Daarom wil de regering met dit experiment onderzoeken of het bieden van 'regelluwe' ruimte tot nieuwe initiatieven en oplossingen leidt. Voor scholen die goed presteren zou 'verdiend vertrouwen' in plaats van regulering en toezicht het primaire uitgangpunt kunnen zijn. De regering heeft bewust ten behoeve van dit besluit niet geïnventariseerd welke knelpunten scholen ervaren, om hen maximaal ruimte voor vernieuwing te geven. Volgens de toelichting zijn in de zorg positieve ervaringen opgedaan met een vergelijkbaar, nog lopend experiment.[1]

De Afdeling merkt allereerst op dat de regering terecht aandacht vraagt voor het terugdringen van regeldruk ter versterking van de professionele autonomie van de docent en ter bevordering van innovatie in het onderwijs. Ongewenste regeldruk ontstaat indien regels niet (meer) aan hun doel beantwoorden, tegenstrijdig zijn, wenselijke ontwikkelingen blokkeren of onnodig vrijheid inperken. Het effectief aanpakken van deze regeldruk begint idealiter met een inventarisatie van regels waarvan de noodzaak of wenselijkheid wordt betwijfeld. Daarbij is het noodzakelijk om te identificeren of daadwerkelijk sprake is van ongewenste regeldruk, of van andere belemmeringen, voortvloeiend uit bijvoorbeeld het onderwijstoezicht en (al dan niet daarmee samenhangend) regels van schoolbestuur en -leiding.[2] De regering kan daartoe zelf het initiatief nemen, maar kan ook betrokkenen vragen om in hun ogen overbodige regels te melden. Vervolgens moet worden nagegaan of er een goede reden is om deze regels te behouden. Ontbreekt deze, dan kunnen de regels worden ingetrokken of vervangen door andere. Voor regels waar het antwoord op die vraag minder duidelijk is, kan door middel van een experiment worden nagegaan of intrekking, aanpassing dan wel verruiming van die regels verantwoord is.
Belangrijk daarbij is dat het onderwerp waarop het experiment betrekking heeft, zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt beschreven. Voorts moet de verwachting bestaan dat het experiment tot zinvolle resultaten kan leiden. Dit betekent dat duidelijk moet zijn wat met het experiment wordt

[1] Algemeen deel van de toelichting, Wat is het probleem?
[2] Algemeen deel van de toelichting. Wat is het probleem?

beoogd en op basis van welke criteria te zijner tijd de effecten zullen worden beoordeeld.[3] Voor een voorbeeld van deze werkwijze wijst de Afdeling op het experiment in de zorg, waarvoor, anders dan in het voorliggende ontwerpbesluit, een inventarisatie en identificatie heeft plaatsgevonden van die knelpunten waarvoor een experiment een zinvolle oplossing zou kunnen bieden.[4] Ook in het geval van het project 'Initiatiefrijke scholen' waarnaar in de toelichting wordt verwezen, was sprake van een inventarisatie vooraf van mogelijke knelpunten. Aan de hand daarvan is vooraf, op basis van de afwijkingsmogelijkheden op grond van artikelen 25 en 29 van de Wvo, specifiek aangegeven waar de scholen ruimte zouden krijgen voor een eigen invulling.[5]

De Afdeling wijst erop dat de toelichting weliswaar benadrukt dat er veel klachten over regeldruk zijn, maar dat zij geen concrete voorbeelden bevat van wettelijke voorschriften die overbodig zijn of waarvan zou moeten worden afgeweken. Het in de toelichting genoemde jaarstofklassensysteem noch (de wijze en omvang van) het gebruik van ICT in het onderwijs worden door regelgeving bepaald.[6] In algemene zin wordt in de toelichting gewezen op wettelijke regels rond de verplichte inrichting van het onderwijs, de vaste opleidingsduur, vaste onderwijstijden, vaste vakantiespreiding, verplichte examenprogramma's en (centrale) eindtoetsing, die aan maatwerk in de weg zou staan, maar een concrete probleemanalyse ontbreekt. De toelichting wijst daarnaast op het onderwijstoezicht (dat buiten het onderzoek blijft), de interne regels van (eigen) schoolbestuur en schoolleiding (welke naar de aard der zaak – het gaat hier om overheidsregels – niet in dit experiment betrokken zijn) en naar de centrale eindtoetsen (waarvan het voorstel geen afwijking toelaat).

Eerder dit jaar hebben de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het onderzoeksrapport 'OCW in gesprek met leraren over regeldruk' aan de Tweede Kamer aangeboden. De resultaten van dat onderzoek laten zien dat de termen 'regeldruk' en 'werkdruk' door docenten door elkaar worden gebruikt, dat zij vaak niet weten waarom bepaalde regels in het leven zijn geroepen, dat zij in het algemeen vrij negatief zijn over de continue stroom aan veranderingen in het onderwijs en een kritische houding hebben ten opzichte van het management.[7] In het rapport wordt echter geen melding gemaakt van concrete knellende of belemmerende regelgeving. Ook in de discussie over de Regeldrukagenda Onderwijs 2014–2017 is hiervan niet gebleken.[8] Ondanks oproepen aan schoolbesturen om informatie te verschaffen over wet- en regelgeving waarvan zij hinder ondervinden, zijn geen concrete voorbeelden van blokkerende regelgeving boven tafel gekomen.[9]

In de toelichting wordt aangegeven dat in dit experiment niet vooraf is geïnventariseerd welke knelpunten scholen ervaren, welke oplossingen kunnen worden aangedragen, om elke oplossing vervolgens in een gericht experiment te beproeven.[10] Volgens de toelichting is hiervoor onder meer gekozen omdat scholen goed inzicht hebben in de dagelijkse onderwijspraktijk en de oplossingen die zij zullen aandragen zeer divers zullen zijn. Ook wordt hiermee de aanpak van knellende regels die niet afkomstig zijn van de overheid bevorderd.

De Afdeling merkt op dat het bij het opzetten van een experiment ter bestrijding van regeldruk noodzakelijk is dat niet alleen inzicht bestaat in het doel van het experiment, maar ook ten aanzien van de concrete bepalingen waarvan gezien de ervaren regeldruk wordt afgeweken.[11] Zolang dat inzicht er niet is, is er mede in het licht van eisen van samenhang en gelijkheid geen grond om die bepaling voor bepaalde scholen (tijdelijk) buiten werking te stellen. Het feit dat het experiment alleen open staat voor scholen met een aantoonbaar goede onderwijskwaliteit, maakt dit niet anders. 'Verdiend vertrouwen' is geen reden om de publieke verantwoordelijkheid voor het onderwijs, waarvan de wettelijke voorschriften de uitdrukking zijn, zonder inventarisatie van daaruit mogelijk voortvloeiende knelpunten, uit handen te geven, in de hoop dat daarvan valt te leren.

Gelet hierop adviseert de Afdeling alsnog te preciseren welke wettelijke knelpunten scholen ervaren en in hoeverre door afwijking van de betreffende regelgeving toe te staan de regeldruk mogelijk verminderd wordt, alvorens met het oog daarop een experimenteerregeling bij algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen.

[3] Aanwijzing 10a en 10b van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Vergelijk aldus ook het advies van de Afdeling met betrekking tot experimenten in het kader van de Penitentiarie beginselenwet (Kamerstukken II 2013/14, 33 844, nr. 4).
[4] Kamerstukken II 2010/11, 31 765, nr. 50.
[5] Kamerstukken II 2000/01, 27 400 VIII, nr. 92.
[6] Algemeen deel van de toelichting, Wat is het probleem?
[7] Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 april 2015 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 358, blz. 1–2).
[8] Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 356. De toelichting verwijst dan ook niet naar de Regeldrukagenda.
[9] Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 359, blz. 16–17.
[10] Algemeen deel van de toelichting, Opzet van het experiment.
[11] Zie aldus bijvoorbeeld het Besluit experiment excellentie in het hoger onderwijs.

2. Grondslag en opzet van het experiment

Het ontwerpbesluit is gebaseerd op het (onderling vrijwel gelijkluidende) experimenteerartikel in de WPO, WVO en de WEB.[12] Dit artikel biedt een grondslag om ter verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs bij wijze van experiment bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van een groot aantal wettelijke bepalingen. Volgens het experimenteerartikel dient in elk geval bij algemene maatregel te worden bepaald:
(1) het doel van het experiment,
(2) op welke wijze van welke bepalingen wordt afgeweken,
(3) de duur en
(4) op welke wijze en aan de hand van welke criteria de met het experiment beoogde effecten worden geëvalueerd.
Het artikel is bedoeld om adequaat en snel te kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen die aan het onderwijs worden gesteld, zonder de waarborgen die de overheid aan het onderwijs moet bieden uit het oog te verliezen.

Ad 1. Doel van het experiment

Het doel van het experiment is 'onderzoeken of het aan scholen bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de kwaliteit, of bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs verbeteren en waarvoor na afloop van het experiment definitief ruimte in de WPO en WVO gecreëerd kan worden.' Een door de Minister aangewezen 'regelluwe' school kan op aanvraag gebruik maken van vrijwel alle afwijkingsruimte[13] die het experimenteerartikel mogelijk maakt. Dit betreft nagenoeg alle regels die gelden voor het openbaar onderwijs en de bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs.[14]

Ad 2. Afwijking van bepalingen

Voor een concrete afwijking is toestemming van de Minister nodig. Afwijking kan alleen met het oog op verbetering van kwaliteit of doelmatigheid. Indien daaraan naar het oordeel van de Minister is voldaan, dan wordt toestemming verleend.[15] Over de wijze van beoordeling merkt de toelichting op dat de 'voornemens van scholen zullen worden getoetst aan de voorwaarden die aan het experiment zijn verbonden. Omwille van de variëteit binnen het experiment, wordt niet getoetst of de voorstellen naar verwachting zullen leiden tot de gewenste innovatie. Het oogmerk van kwaliteit en doelmatigheid moet er wel zijn, maar achteraf zal bepaald worden in welke mate dit is gerealiseerd.'[16]

Ad 3. Duur van het experiment

De duur van een experiment bedraagt maximaal zes jaar. Een school kan meerdere aanvragen voor een concrete afwijking doen, waarbij geen minimale duur voor het experiment in acht wordt genomen. Een aanvraag kan tot acht weken voor het begin van het laatste gehele schooljaar worden gedaan;[17] zo'n experiment duurt daarmee ten hoogste één schooljaar.

Ad 4. Evaluatie van het experiment

Bij de evaluatie wordt een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld dat inzichtelijk moet maken op welke wijze en in welke mate scholen gebruik hebben gemaakt van de geboden afwijkingsbevoegdheden.[18] De artikelsgewijze toelichting vermeldt voorts een aantal vragen waarop de evaluatie ook antwoord op zal moeten geven, zoals de vraag van welke verplichtingen vaak, beperkt of niet is afgeweken.

---

[12] Artikel 176k WPO, 118t WVO en 11a.1 Web.
[13] Artikel 4, vierde lid, van het ontwerpbesluit zondert alleen de centrale eindtoets en het schooladvies in het primair onderwijs en de eis van behoud van de waarde van het diploma voortgezet onderwijs – die door scholen genoemd worden als voorbeelden van regeldruk – uit van het experiment.
[14] Daaronder vallen onder meer de uitgangspunten, doelstelling en inhoud van het onderwijs (waaronder de kerndoelen en de bepalingen inzake de inrichting van het voortgezet onderwijs), de zorg voor zieke leerlingen, de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs, de schoolonderwijstijd, de rapportage over vorderingen van leerlingen, schoolplan, schoolgids, klachtenregeling, scheiding bestuur en toezicht, intern toezicht, samenwerkingsschool, aansluiting bij samenwerkingsverbanden, rechtspositieregeling, toelating, ontwikkelingsperspectief, tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs, tussenschoolse opvang, examenvoorschriften.
Het gaat hier ook om voorschriften over burgerschap, waarvan de regering in de voorhangprocedure stelde dat daarvan niet afgeweken zou mogen worden, Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 359, blz. 13.
[15] Artikel 5, derde lid.
[16] Algemeen deel van de toelichting, Monitor en evaluatie.
[17] Artikel 5, vierde lid.
[18] Artikel 9.

De Afdeling merkt over de hiervoor beschreven opzet en grond van de experimenten het volgende op.

a. Opzet van een experiment

Een experiment met het oog op mogelijke wetgeving dient een zorgvuldig opgezet en nauwkeurig programma te zijn, ter observatie van een beperkt deel van de juridische en maatschappelijke werkelijkheid, dat kan worden uitgevoerd om een hypothese te testen. In een experiment wordt nagegaan of hetgeen in theorie wordt verwacht, ook in de praktijk gebeurt. De aard en omvang van het experiment dienen zodanig te zijn dat het bestaan van een causaal verband onderzocht en gevalideerd kan worden.[19] Bij het voorliggende experiment gaat het er evenwel niet om dat scholen geselecteerd worden op basis van concrete voorstellen voor afwijking van wettelijke regels die naar verwachting kunnen leiden tot verbetering van de kwaliteit of de doelmatigheid van het onderwijs, maar wordt onderzocht of het bieden van ruimte leidt tot eventueel voor vastlegging in wetgeving geschikte innovaties. Het experimenteerartikel biedt evenwel geen grondslag voor het afwijken van de wet om te kunnen onderzoeken hoe scholen met zulke ruimte omgaan. Een belangrijk uitgangspunt van het experimenteerartikel is dat het afwijken van de wet alleen mogelijk is indien het plausibel is dat het alternatief voor de wettelijke regel bijdraagt aan een verbetering van het onderwijs. Dat betekent niet alleen dat er een concrete reden voor afwijking moet bestaan, maar ook dat de opzet van het experiment zodanig is (representativiteit, omvang en duur) dat het mogelijk is eraan gezaghebbende conclusies te verbinden in de zin dat de regel waarvan afgeweken wordt al dan niet kan worden gemist, verbeterd of vervangen. In dit experiment wordt echter niet vooraf een hypothese geopperd, maar achteraf geconcludeerd of een wettelijke regel kan worden gemist, verbeterd of vervangen en zijn scholen in de tussentijd vrij om te bepalen welke ruimte zij willen benutten en op welke wijze zij deze willen invullen.

De voorwaarde in het ontwerpbesluit dat de concrete afwijking ‘bijdraagt aan de kwaliteit of de doelmatigheid’ wordt geen inhoud gegeven, omdat niet wordt getoetst of de voorstellen kunnen bijdragen aan het gestelde doel, noch of de methodologie van elk deelexperiment geschikt is. Volgens artikel 5, derde lid, juncto artikel 4, tweede lid, beoordeelt de Minister wel of een initiatief van een school beoogt de kwaliteit te verbeteren, maar niet of het initiatief een geschikt middel kan zijn voor dat doel. Dit impliceert dat elke aanvraag om een concrete afwijking die gepresenteerd wordt als een belofte voor meer kwaliteit of doelmatigheid moet worden ingewilligd, ook al is die stelling niet op feiten of genoegzame aannames gebaseerd. Ook het feit dat scholen zoveel aanvragen kunnen indienen als zij willen, en dat geen eisen worden gesteld aan de duur of omvang en daarmee aan de representativiteit van het experiment, doen af aan de bruikbaarheid ervan. De concrete afwijking kan bijvoorbeeld een school betreffen, of een groep leerlingen van die school, gedurende een of enkele jaren. Omdat uitsluitend scholen met een aantoonbaar goede kwaliteit kunnen worden aangewezen en zij geen goede afspiegeling vormen van de scholen in Nederland, valt niet in te zien hoe de resultaten representatief kunnen zijn voor de andere scholen en er een basis is om (vergelijkende) conclusies te trekken op basis waarvan mogelijk wijziging van regelgeving gefundeerd kan worden. Omdat niet vooraf bekend is welke concrete afwijkingen waarom en met het oog op welk doel zullen worden toegestaan, is evenmin duidelijk op welke wijze en aan de hand van welke criteria een experiment als geslaagd kan worden beoordeeld.

b. Grondslag van een experiment

Uit artikel 5 van het ontwerpbesluit volgt dat inhoud en opzet van de door de scholen te ontwikkelen voorstellen niet op het niveau van een algemene maatregel van bestuur, maar in een beschikking voor een concreet geval worden geregeld. De Afdeling merkt op dat de wet geen basis biedt voor het bij beschikking buiten werking stellen van (nagenoeg) alle wettelijke voorschriften, om daarmee een aantal nader vorm te geven experimenten mogelijk te maken. Het experimenteerartikel bepaalt dat in de algemene maatregel van bestuur in elk geval wordt aangegeven op welke wijze van welke bepalingen wordt afgeweken. De wetgever gaat ervan uit dat aanleiding en doel van het experiment, alsmede de inhoud en opzet ervan, zo precies en concreet mogelijk in de algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Dit betekent dat het voorschrift waarvan specifiek wordt afgeweken, de concrete aanleiding daarvoor en de afwijking en het alternatief voor het wettelijk voorschrift in de algemene maatregel van bestuur zelf moeten zijn opgenomen[20], in plaats van een beschikking.

In strijd met de grondslag worden het doel van de afwijking en het oogmerk van de alternatieve oplossing pas bekend bij de besluitvorming op de aanvraag om een concrete afwijking in plaats van bij de vaststelling van de algemene maatregel van bestuur. Ditzelfde bezwaar betreft de uitwerking van de evaluatiebepaling in het ontwerpbesluit. Omdat niet bekend is waarom en welke concrete

[19] Vergelijk Kamerstukken II 2014/15, 31 293, nr. 233.
[20] Kamerstukken II 2011/12, 33 116, nr. 3, blz. 5.

afwijkingen zullen worden toegestaan, hebben de evaluatiecriteria een globaal karakter, waarmee zij evenmin voldoen aan de wettelijke eisen van specificiteit.

c. Conclusie

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat het ontbreken van een kader waarbinnen regelluwe scholen mogen afwijken van de wet, zich niet verdraagt met de nauwkeurigheid die van een experiment verwacht mag worden. Bovendien past het ontwerpbesluit niet binnen de criteria van de wet, omdat deze geen basis bieden voor het krachtens algemene maatregel van bestuur bij beschikking buiten werking stellen van wettelijke voorschriften.

Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling alsnog in het besluit een kader te formuleren, waarin de doeleinden van de experimenten, de wijze waarop van welke specifieke bepalingen afgeweken kan worden, de duur en de wijze waarop de beoogde effecten geëvalueerd worden, benoemd worden.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.15.0195/I

- In artikel 7, eerste lid, onderdeel a, ‘ten aanzien’ schrappen.
- In artikel 9, eerste lid, ‘Elke’ vervangen door: Een
- Artikel 9, tweede lid, schrappen omdat het niets toevoegt ten opzichte van het experimenteerartikel.
- De tekst en toelichting van artikel 1 wat op het punt van hoofd- of nevenvestiging van een school in de zin van de WPO met elkaar in overeenstemming brengen.
- In de toelichting ingaan op de uitkomsten van de voorhangprocedure.
- Aangeven dat het besluit ook het oog heeft op de WEB, maar in artikel 4, eerste lid, niet aanwijst van welke WEB-bepalingen afgeweken mag worden.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..., houdende vaststelling van regels omtrent experimenten met regelluwe scholen in het primair- en voortgezet onderwijs (Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO).

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van 19 juni 2015, nr. WJZ/779081 (10526) directie Wetgeving en Juridische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Gelet op artikel 176k van de Wet op het primair onderwijs, artikel 118t van de Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11a.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *Onze Minister:* Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en, voor zover het betreft het voortgezet onderwijs op het gebied van landbouw, natuurlijke omgeving en voedsel, Onze Minister van Economische Zaken;
b. *WEB:* Wet educatie en beroepsonderwijs;
c. *WPO:* Wet op het primair onderwijs;
d. *WVO:* Wet op het voortgezet onderwijs;
e. *bevoegd gezag:* bevoegd gezag als bedoeld in de WPO of de WVO;
f. *medezeggenschapsraad:* medezeggenschapsraad van de school of, in geval van een agrarisch opleidingscentrum, de deelnemersraad, de ouderraad en de ondernemingsraad van de instelling;
g. *school:*
- a. voor wat betreft het basisonderwijs: school of vestiging van een school als bedoeld in artikel 1 van de WPO,
- b. voor wat betreft het voortgezet onderwijs: school als bedoeld in artikel 1, hoofdvestiging als bedoeld in artikel 65, derde lid, nevenvestiging als bedoeld in artikel 16, tweede lid, of leerweg als bedoeld in artikel 10, 10b of 10d van de WVO, of agrarisch opleidingscentrum als bedoeld in artikel 1.3.3 van de WEB, voor wat betreft het daaraan verzorgde voorbereidend beroepsonderwijs;

h. *regelluwe school:* een school ten aanzien waarvan het bevoegd gezag deelneemt aan het experiment op grond van dit besluit.

Artikel 2. Doel experiment

Het doel van het experiment op grond van dit besluit is te onderzoeken of het aan scholen bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de kwaliteit, of bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs verbeteren en waarvoor na afloop van het experiment definitief ruimte in de WPO en WVO gecreëerd kan worden.

Artikel 3. Regelluwe school

1. Onze Minister kan een school aanmerken als regelluwe school.

2. Een school wordt door Onze Minister slechts aangemerkt als regelluwe school indien:
   a. uit een schriftelijke verklaring van de medezeggenschapsraad blijkt dat hij instemt met deelname van de school aan het experiment, en
   b. het onderwijs op de school aantoonbaar een goede kwaliteit heeft.

3. Onze Minister kan met het oog op een doelmatige uitvoering van het experiment in elk geval ook het aantal regelluwe scholen beperken of zodanig selecteren dat sprake is van een evenwichtige regionale spreiding.

Artikel 4. Voorwaarden voor concrete afwijking door regelluwe scholen

1. Een bevoegd gezag kan, met inachtneming van het tweede tot en met vierde lid en van artikel 5, ten aanzien van een regelluwe school afwijken van hoofdstuk I, titel I, artikelen 1 en 2, titel II, afdeling 1, afdeling 2, artikelen 47 en 48, en artikel 148 van de WPO en van titel II, afdeling I, hoofdstuk I, en artikel 99 van de WVO en de daarop berustende bepalingen.

2. Een concrete afwijking als bedoeld in het eerste lid vindt slechts plaats met het oog op verbetering van de kwaliteit of, bij ten minste een gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs.

3. Een concrete afwijking als bedoeld in het eerste lid is niet toegestaan indien:
   a. de belangen van aan de school verbonden personen of van derden daardoor onevenredig kunnen worden geschaad;
   b. de toegankelijkheid van het onderwijs daardoor vermindert;
   c. de afwijking leidt tot een onevenredige verzwaring van uitvoeringslasten voor Onze Minister; of
   d. de afwijking onomkeerbaar is waardoor na afloop van deelname aan het experiment terugkeer naar de oude situatie onmogelijk wordt.

4. Teneinde de leerling in staat te stellen een ononderbroken onderwijsloopbaan te volgen blijft het bevoegd gezag dat toepassing geeft aan het eerste lid gehouden:
   a. de centrale eindtoets, bedoeld in artikel 9b van de WPO, af te nemen en een schooladvies als bedoeld in artikel 42, tweede lid, van de WPO vast te stellen voor zover het een school voor basisonderwijs betreft; of
   b. artikel 29, eerste lid, van de WVO toe te passen en te waarborgen dat het diploma of het getuigschrift, bedoeld in artikel 29, derde lid, van de WVO, zijn maatschappelijke waarde behoudt voor zover het een school voor voortgezet onderwijs betreft.

Artikel 5. Aanvraag concrete afwijking

1. Het bevoegd gezag dient bij Onze Minister een aanvraag in voor toestemming tot een concrete afwijking als bedoeld in artikel 4, eerste lid.

2. De aanvraag, bedoeld in het eerste lid, bevat:
   a. een schriftelijke verklaring van de medezeggenschapsraad waaruit blijkt dat hij instemt met de concrete afwijking;
   b. een opgave van de bepaling of bepalingen, bedoeld in artikel 4, eerste lid, waarvoor de toestemming tot afwijking wordt aangevraagd, en
   c. een deugdelijke omschrijving van de alternatieve invulling die daaraan zal worden gegeven en het doel dat daarmee wordt beoogd.

3. Onze Minister verleent toestemming tot afwijking indien de gewenste concrete afwijking naar zijn oordeel voldoet aan de in artikel 4 gestelde voorwaarden.

4. Een aanvraag als bedoeld in het eerste lid kan door het bevoegd gezag worden ingediend tot uiterlijk acht weken voor de dag van aanvang van het laatste gehele schooljaar dat valt binnen de looptijd van dit experiment.

Artikel 6. Mogelijkheid tot afwijken door Onze Minister

1. Het uitgangspunt is gelijkblijvende bekostiging op grond van de WPO, de WVO of de WEB van de regelluwe school ten opzichte van de situatie waarin de school niet zou hebben deelgenomen aan dit experiment.

2. Onverminderd het eerste lid kan Onze Minister ten behoeve van een concrete afwijking als bedoeld in artikel 4 afwijken van de bepalingen omtrent de grondslag en wijze van bekostiging, genoemd in hoofdstuk I, titel IV, afdelingen 1, 2, 4 tot en met 7, afdeling 8, paragrafen 2, 3, 6 en 7, en afdeling 9, paragrafen 1 en 2, van de WPO, in titel III, afdeling II, van de WVO en in hoofdstuk 2, titel 2, van de WEB indien een goede uitvoering van de concrete afwijking daartoe naar zijn oordeel aanleiding geeft of indien een concrete afwijking ongewenste bekostigingseffecten voor Onze Minister tot gevolg zou hebben.

3. Onze Minister neemt een besluit tot afwijking als bedoeld in het tweede lid niet later dan het besluit waarmee toestemming wordt verleend om af te wijken, bedoeld in artikel 5, derde lid.

Artikel 7. Intrekken aanmerking als regelluwe school

Onze Minister kan besluiten een school niet langer aan te merken als regelluwe school indien:
a. het bevoegd gezag ten aanzien van de school niet voldoet aan de in artikel 9, eerste lid, gestelde voorwaarden;
b. er op de school sprake is van onvoldoende leerresultaten als bedoeld in artikel 10a, tweede lid, van de WPO of in artikel 23a1, tweede lid, van de WVO maar dan gemeten over een periode van één schooljaar; of
c. de concrete afwijking na de op grond van artikel 5 door Onze Minister verleende toestemming onvoorzien toch leidt tot strijd met één of meer van de voorwaarden, genoemd in artikel 4, derde en vierde lid.

Artikel 8. Looptijd van experiment

1. Het experiment op grond van dit besluit eindigt zes jaar na de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

2. Dit besluit vervalt met ingang van de in het eerste lid bedoelde datum.

Artikel 9. Monitoring en evaluatie

1. Elke regelluwe school werkt mee aan de monitoring en evaluatie van de experimenten door Onze Minister.

2. Onze Minister zendt drie maanden voor het einde van de werkingsduur van dit besluit, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dit besluit in de praktijk gericht op de doelstellingen, bedoeld in artikel 2, alsmede een standpunt inzake de wenselijkheid tot voortzetting van het bieden van regelluwe ruimte dan wel tot voortzetting van binnen dit experiment ontwikkelde initiatieven, anders dan als experiment.

3. Bij de evaluatie, bedoeld in het tweede lid, zal inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze en in welke mate scholen gebruik hebben gemaakt van de geboden afwijkingsbevoegdheden.

4. Onze Minister schakelt een onafhankelijk onderzoeksbureau in ten behoeve van de monitoring, bedoeld in het eerste lid, en de evaluatie, bedoeld in het tweede en derde lid.

Artikel 10. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 11. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit experiment regelluwe scholen PO/VO.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Staatssecretaris van Economische Zaken,

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Staatssecretaris van Economische zaken.

Achtergrond en aanleiding

In het onderwijs zijn regels nodig om de maatschappelijke doelen van kwalitatief, doelmatig en toegankelijk onderwijs te borgen. Het is een grondwettelijke taak van de overheid om bij wet deugdelijkheidseisen te stellen. In de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) is verankerd aan welke eisen scholen in het primair- en voortgezet onderwijs moeten voldoen. Het belang van deze regels is onmiskenbaar. Tegelijkertijd kunnen regels ook leiden tot onwenselijke regeldruk. Regels die bedoeld zijn om de kwaliteit te borgen kunnen in deze situaties belemmerend werken voor scholen die goed presteren. Bij scholen die hele goede prestaties leveren, zou verdiend vertrouwen meer het uitgangspunt kunnen zijn.

Wat is het probleem?

Een eerste probleem dat gepaard gaat met regulering in het onderwijs is dat het kan leiden tot regeldruk: de tijd en energie die gemoeid gaan met het voldoen aan wettelijke verplichtingen, administratieve lasten, etc. Uit het onderwijs komen veel klachten dat een hoge regeldruk ten koste gaat van werkplezier en de kwaliteit van het onderwijs. Zo komt uit een recent onderzoek van de AOb naar voren dat 77 procent van de ondervraagde scholen vindt dat toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) leidt tot administratieve druk.[1] Het gaat daarbij overigens niet alleen om regels van de overheid. Uit onderzoek naar regeldruk (Van Kuijk, et al 2008) in alle onderwijssectoren blijkt dat regels voor een groot deel afkomstig zijn van het eigen bestuur, dan wel de schoolleiding.[2] In het Nationaal Onderwijsakkoord wordt onderschreven dat scholen en instellingen zoveel mogelijk tijd, geld en energie moeten kunnen richten op het geven van goed onderwijs en dat te veel of verkeerde regels het initiatief weghalen bij de professionals of maatwerk kunnen belemmeren.[3] De betrokken partijen hebben daarom afgesproken zich in te zetten voor het tegengaan van regeldruk en de vermindering van administratieve lasten. Per sector wordt daartoe een regeldrukagenda opgesteld. Geïnventariseerd wordt welke knelpunten zich binnen de betrokken sectoren voordoen en hoe die kunnen worden aangepakt.

Een tweede probleem is dat regels soms maatwerk en innovatie in de weg staan.
Zo hanteren de meeste scholen in Nederland het leerstofjaarklassensysteem, waarbij leerlingen van dezelfde leeftijd, in vaste klassen, in eenzelfde tempo, (per vak) dezelfde leerstof krijgen aangeboden en op hetzelfde moment dezelfde toetsen moeten maken. Deze situatie hangt samen met wettelijke regels rond de verplichte inrichting van het onderwijs, de vaste opleidingsduur, vaste onderwijstijden, vaste vakantiespreiding, verplichte examenprogramma's en (centrale) eindtoetsing. Veel scholen geven aan dat deze regels verdere differentiatie en personalisering, die volgens hen nodig (of in elk geval wenselijk) is, in de weg staan. Maatwerk en innovatie zijn nodig om de kwaliteit van het onderwijs te blijven verbeteren. Om de talenten van leerlingen optimaal te ontwikkelen is het belangrijk dat het onderwijsaanbod eigentijds is en goed aansluit bij de beleving van leerlingen. Dat verbeteringen op dit punt wenselijk zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het onderwijsverslag 2013. Hierin komt naar voren dat een op de vijf leerlingen in het voortgezet onderwijs onvoldoende betrokken is bij de lessen. Ook blijkt dat Nederlandse leerlingen minder gemotiveerd zijn in vergelijking met andere landen.[4] Deze discussie hangt samen met de initiatieven die zijn aangekondigd in de brief over toekomstgericht funderend onderwijs (Kamerstukken II 2014/2015, 31 293, nr. 226). Bij de transitie naar meer maatwerk speelt de inzet van ICT een grote rol. Veel scholen zetten digitaal lesmateriaal in om daarmee in het onderwijs meer rekening te kunnen houden met verschillen tussen leerlingen en beter te kunnen aansluiten bij de beleving van leerlingen. Het probleem dat scholen ervaren is dat regels beperkt aansluiten bij deze ontwikkelingen. Een andere belemmering die wordt ervaren is dat schooladviezen en diploma's voornamelijk gebaseerd zijn op eindtoetsen die gerelateerd zijn aan landelijke doelen. Schooleigen doelen zouden daarmee te weinig aandacht krijgen en leerlingen die extra uitdaging zoeken bovenop het reguliere curriculum zouden hiervoor niet worden gehonoreerd. Een ander knelpunt dat veel scholen noemen is dat de huidige regels onvoldoende ruimte laten voor 21e eeuwse vaardigheden, zoals samenwerken, kritisch denken en (vakoverstijgende) problemen oplossen. Hoewel scholen nu al ruimte hebben om aan deze vaardigheden aandacht te besteden,

---

1 Onderzoek AOb, *De staat van het onderwijstoezicht*, p3.
2 Jos van Kuijk, J. van, Rens, C. van, Elfering, S. & Gennip, H. van. (2008). Beleving van regeldruk in het onderwijs. Nijmegen: ITS.
3 Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VIII, nr. 8
4 Onderwijsverslag 2012/2013, p. 12

ervaren zij een beperking van die ruimte, vanwege een toegenomen nadruk op centrale toetsen en daarmee op leerstof die goed meetbaar is. Het experiment kan daarmee een impuls geven aan de ontwikkeling van een meer eigentijds en uitdagend onderwijsaanbod.

Ook de akkoorden per sector vragen aandacht voor meer ruimte en flexibilisering. Zo is in het sectorakkoord VO de wens geuit om meer ruimte en flexibiliteit te creëren. Die ruimte en flexibiliteit zijn nodig om onderwijs op maat mogelijk te maken: 'De leerling volgt nog vaak de structuur, terwijl de structuur de leerling zou moeten volgen.'[5] Ook in het sectorakkoord PO wordt gewezen op het belang van ruimte en het zinvol hanteren van regels: 'De school van 2020 kan alleen in een gezamenlijk proces gerealiseerd worden. Hierin werken teams in de scholen samen met hun besturen. Het realiseren van dit toekomstbeeld vraagt om een overheid die niet alleen stuurt via regels en formats, maar die vooral ook ruimte en ondersteuning biedt aan de scholen om dit toekomstbeeld waar te maken.'[6] In navolging hiervan pleitte voorzitter van de VO-raad Paul Rosenmöller onlangs voor een maatwerkdiploma. Het maatwerkdiploma zou een oplossing kunnen zijn voor het probleem dat leerlingen met grote begaafdheid op een relatief smal gebied nu voor een schoolsoort worden geselecteerd, gebaseerd op de gebieden waarop ze het minst begaafd zijn. Tegelijkertijd zijn de consequenties hiervan aanzienlijk en lijkt het verstandig om eventuele stappen in die richting op kleine schaal te beproeven.

Ook de Onderwijsraad (hierna: de Raad) wijst in zijn advies Een onderwijsstelsel met veerkracht op het belang van ruimte om te innoveren voor scholen.[7] De Raad vindt dat het een van de belangrijkste taken van de overheid is om te zorgen voor een samenhangend onderwijsstelsel dat meegaat met de tijd. Voor een dergelijk veerkrachtig stelsel geeft de Raad aan meer variëteit in het onderwijs als noodzakelijk te zien. Behoeften kunnen lokaal verschillen en scholen hebben ruimte nodig om innovaties te realiseren. Meer ruimte leidt tot meer verscheidenheid. De Raad wijst er op dat die verscheidenheid het stelsel als geheel veerkrachtiger maakt. De Raad pleit daarom voor (experimenteer) ruimte om deze variëteit te bevorderen. De Raad benadrukt echter dat de overheid onderwijsbesturen ook actief moet stimuleren om het onderwijsaanbod te blijven vernieuwen. Dit pleidooi wordt ondersteund door Maarten Camps, secretaris-generaal bij het Ministerie van Economische Zaken. In zijn nieuwjaarsartikel van 2014 stelt hij dat instituties zoals scholen vaak gericht zijn op de bestaande orde. Vernieuwing past niet altijd binnen de bestaande kaders en vereist soms andere vormen van regulering.[8]

Ook in het parlement zijn voorstellen gedaan om de beschreven problemen op te lossen. Tijdens de behandeling van de onderwijsbegroting 2014, deed het lid Rog (CDA) een voorstel voor een experiment waarin goed presterende scholen meer ruimte krijgen.[9] Dit is in lijn met het gedifferentieerd toezicht van de inspectie, waarbij verdiend vertrouwen wordt beloond. Zoals aangekondigd in de brief van 28 maart 2014, zullen scholen met bovengemiddelde kwaliteit en een goede kwaliteitszorg minder intensief en minder frequent door de inspectie worden bezocht (Kamerstukken II 2013/14, 33 905, nr. 1).

Om scholen de ruimte te geven om te innoveren en daarmee nieuwe oplossingen te beproeven voor de hierboven beschreven problemen zal daarom een experiment regelluwe scholen worden gestart. In de brief van 6 november 2014 (Kamerstukken II 2014/15, 29 546, nr. 18) is aangekondigd dat scholen met aantoonbaar goede kwaliteit uitgenodigd worden om deel te nemen aan dit experiment.

Het idee van regelluwe of regelarme scholen is niet nieuw. Tijdens het debat over de onderwijsbegroting 2001 heeft het lid Ross-Van Dorp (CDA) het voorstel gedaan om regelvrije scholen te benoemen. De toenmalige Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap omarmde dit voorstel.[10] Onder de noemer 'Initiatiefrijke scholen' heeft een aantal scholen op specifieke onderdelen de ruimte gekregen om te experimenteren. In het voortgezet onderwijs zijn hiervoor de afwijkingsmogelijkheden van artikel 25 en artikel 29 van de WVO benut. Een aantal experimenten heeft uiteindelijk geleid tot definitieve wijzigingen in de regelgeving, waaronder de mogelijkheid een of meerdere examenvakken in het voorlaatste jaar af te sluiten.[11]

Ook het innovatieplatform, ingesteld in 2003 door het kabinet Balkenende II om innovatie te bevorde-

---

5 *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit* Sectorakkoord VO 2014–2017 p. 7
6 Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 211
7 Een onderwijsstelsel met veerkracht, Onderwijsraad, december 2014.
8 Maarten Camps, 'Kiezen voor Kansen' in: *Economisch Statistische Berichten*, jaargang 100, 8 januari 2015 p 6–10.
9 Handelingen II 2013/2014, nr. 31-6, p. 40.
10 Handelingen II 2000/01, nr. 22 p. 1704–1756 resp. nr. 23 p. 1819–1853.
11 Zie voor de initiatiefrijke scholen de brief van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund van 11 juli 2002 aan de Kamer, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2005/10/14/ontwerpwedstrijd-en-initiatiefrijke-scholen.html.

ren, heeft al eerder gepleit voor regelvrije scholen.[12] Om talentontwikkeling te bevorderen zouden scholen zich voor een aantal jaren moeten kunnen kwalificeren als regelvrije school. De regelvrije school zou haar voornemens in een plan van activiteiten moeten opnemen. Het verlies aan 'verticaal toezicht' zou gecompenseerd moeten worden binnen een netwerk van horizontale relaties.

In de zorg is ervaring opgedaan met zogenoemde regelarme instellingen. In de brief van 27 januari 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 620, nr. 2) kondigde de toenmalige staatssecretaris van VWS een experiment met regelarme zorginstellingen. Uit de tussenevaluatie is gebleken dat het experiment leidt tot betere kwaliteit en doelmatigheid (Kamerstukken II 2014/15, 31 765, nr. 95). In veel gevallen heeft het experiment geleid tot een cultuurverandering met meer tevreden cliënten en medewerkers als gevolg.

Doel van het experiment

Het doel van het experiment is beschreven in artikel 2: onderzoeken of het bieden van regelluwe ruimte leidt tot initiatieven die de doelmatigheid of kwaliteit van het onderwijs ten goede komen en waarvoor na afloop van het experiment definitief ruimte in de WPO en WVO gecreëerd kan worden. Het geven van ruimte is dus geen doel op zich. Scholen worden door het geven van ruimte uitgedaagd om de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van hun onderwijs te verbeteren. Het gaat bij het experiment er ook niet om dat scholen geselecteerd worden met innovatieve plannen die mogelijk worden gemaakt door het bieden van regelruimte. De insteek is juist omgekeerd: de vraag is of het bieden van ruimte leidt tot innovaties. Het is mogelijk dat scholen heel enthousiast gebruik maken van de geboden ruimte. Het is echter ook denkbaar dat sommige scholen maar heel beperkt gebruik maken van de geboden ruimte. Op die manier kan ook onderzocht worden op welke terreinen scholen graag meer ruimte wensen en op welke terreinen die behoefte er nauwelijks is. Waar uit het experiment blijkt dat de geboden ruimte leidt tot succesvolle innovaties in termen van kwaliteit of doelmatigheid, kan besloten worden na afloop ervan definitief ruimte in de WVO of WPO of onderliggende regelgeving te creëren.

Deelnemers aan het experiment

Scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit en toestemming van de medezeggenschapsraad kunnen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister) worden aangewezen om deel te nemen aan het experiment regelluwe scholen. Wanneer sprake is van een school met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit en hoe dit wordt beoordeeld zal hieronder worden toegelicht. Voor wat betreft het voorbereidend beroepsonderwijs verbonden aan agrarische opleidingscentra geschiedt deze aanwijzing door de staatssecretaris van Economische Zaken. De door de Minister als deelnemers aan het experiment aangewezen scholen worden aangemerkt als 'regelluwe scholen'. Een school met de status 'regelluw' heeft vervolgens de bevoegdheid om af te wijken van regelgeving zoals benoemd in artikel 4.

Voor de figuur van aanwijzing door de Minister van deelnemende scholen, in plaats van een aanvraagprocedure waarbij scholen een aanvraag voor deelname indienen bij de Minister, is bewust gekozen. Het doel van het experiment is het verzamelen van informatie over eventueel definitief bruikbare innovatieve initiatieven die binnen de setting van het experiment ontstaan. De opzet en invulling van het experiment, waarbij intensieve samenwerking tussen de Minister en de regelluwe scholen het uitgangspunt vormt om te komen tot een innovatief klimaat waarbinnen afwijkingen succesvol kunnen worden ingevuld, staat in verband met uitvoeringslasten voor de Minister alleen een beperkt aantal deelnemers toe. Tegelijkertijd dient het aantal deelnemers wel een zodanig substantiële omvang te hebben dat het experiment voldoende informatie oplevert om hieraan conclusies aan te verbinden. Potentiële deelnemers worden op de hoogte gesteld van het experiment en kunnen zich aanmelden voor deelname.

De Minister heeft daarom op grond van het besluit een bevoegdheid gekregen tot het aanwijzen van deelnemers aan het experiment, waarbij voor potentiële deelnemers alleen als voorwaarden gelden dat zij een aantoonbaar goede onderwijskwaliteit hebben en dat de medezeggenschapsraad heeft ingestemd met deelname.[13] Met het oog op de hierboven geschetste uitvoerbaarheid en doelmatigheid van het experiment heeft de Minister beleidsruimte gekregen om binnen deze criteria het aantal deelnemers verder te beperken of regionaal te spreiden. De Minister zal van deze beleidsruimte gebruik maken en zich bij het aanwijzen van deelnemers voor dit experiment in eerste instantie beperken tot 'Excellente Scholen'. De 'Excellente Scholen' hebben in een uitgebreid beoordelingspro-

[12] Zie het rapport *Leren excelleren. Talenten maken het verschil,* verzonden als bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 27 406, nr. 90.

[13] Waar het gaat om een agrarisch opleidingscentra komt hiervoor in de plaats het advies van de medezeggenschapsorganen bedoeld in hoofdstuk 8a van de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB).

ces[14] aangetoond dat hun onderwijskwaliteit van hoog niveau is. De jury hanteerde daarbij de volgende criteria:
- onderwijsresultaten breed opgevat;
- heldere visie op onderwijs;
- zelflerend vermogen van de school;
- de omstandigheden waaronder een school werkt;
- de manier waarop een school zich onderscheidt, zoals aandacht voor excellentie en hoogbegaafde leerlingen.[15]

Vanwege hun bijzondere prestaties vormen Excellente Scholen de voorhoede van het onderwijs in Nederland. ‘Excellente Scholen’ hebben dit weliswaar weten te bereiken binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving, zij hadden geen regelluwe status nodig om goed te presteren. Daar staat tegenover dat ‘Excellente Scholen’ een heldere, gedragen visie hebben op onderwijskwaliteit. Ze zijn daarmee bij uitstek in staat om op een verantwoorde wijze ook buiten de gevestigde kaders te opereren. Het geven van ruimte kan deze scholen juist uitdagen om te innoveren en zo de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs verder te verbeteren. Daarnaast heeft een ‘Excellente School’ stevig grip op het onderwijsproces en zijn de leeropbrengsten van hoog niveau. Er is sprake van een goed ontwikkeld lerend vermogen. Dit geeft het vertrouwen dat ‘Excellente Scholen’ goed om kunnen gaan met de gegeven ruimte. Het stellen van de voorwaarde dat de school excellent is, betreft dus een belangrijke kwaliteitsborging.

In eerste instantie zullen de scholen voor primair- of voortgezet onderwijs die in 2013 en 2014 excellent zijn bevonden in aanmerking komen voor erkenning als regelluwe school. Het gaat om 54 scholen die in aanmerking komen, waarbij verwacht wordt dat 30–40 van deze scholen daadwerkelijk zullen deelnemen. In welke mate scholen zullen afwijken van de regelgeving is op voorhand lastig in te schatten. Op basis van de eerste ervaringen met het experiment kan bepaald worden welke initiatieven het meest kansrijk zijn. Het behoort tot de mogelijkheden dat deze initiatieven verder opgeschaald worden. Er worden dan scholen benaderd die ook met dit specifieke onderwerp willen experimenteren. Daarnaast is het mogelijk dat andere dan ‘Excellente Scholen’ deelnemen aan het experiment. Omwille van een doelmatige selectie wordt gedacht aan scholen die in het kader van het gedifferentieerd toezicht het oordeel goed van de inspectie. Deze categorie wordt momenteel in een pilot beproefd en zal de komende jaren landelijk worden uitgerold. De ervaringen met de ‘Excellente Scholen’ die zullen starten met het experiment, zullen moeten uitwijzen of deze uitbreiding mogelijk en wenselijk is, en welke scholen daar eventueel voor in aanmerking kunnen komen. Uitgangspunt blijft dat er sprake is van aantoonbaar goede onderwijskwaliteit. Daarbij zullen de hierboven genoemde criteria die de jury Excellente Scholen gebruikt bij het beoordelen of er sprake is van excellente onderwijskwaliteit een leidraad vormen.

Opzet van het experiment

Het besluit op grond waarvan dit experiment mogelijk wordt, berust op artikel 176k van de WPO en artikel 118t van de WVO.[16] De ‘regelluwe scholen’ wordt alle afwijkingsruimte geboden die de wettelijke experimenteergrondslag in de WPO en de WVO (respectievelijk artikel 176k en artikel 118t) mogelijk maakt. Dat betreft een hoeveelheid aan onderwerpen zoals bijvoorbeeld: uitgangspunten, doelstellingen en inhoud van het onderwijs, de zorg voor zieke leerlingen, onderwijstijd, rapportage over vordering leerlingen, schoolplan, schoolgids, scheiding bestuur en toezicht, aansluiting bij samenwerkingsverbanden, bekwaamheidseisen, toelating, ontwikkelingsperspectief, aansluiting bij klachtencommissie en tijdelijke geschillencommissie passend onderwijs.
Scholen kunnen bijvoorbeeld de ruimte benutten door het centraal examen in het voorlaatste jaar af te nemen om zo in het laatste jaar extra verdieping aan te brengen en dit te toetsen in schoolexamens. Het wordt daarmee ook mogelijk om met een certificaat van bijvoorbeeld Cambridge Engels op een niveau dat het centraal examen tenminste overstijgt, vrijstelling voor dat centraal examen te krijgen. Maar ook initiatieven op gebied van flexibilisering van onderwijstijden, vakanties, opleidingsduur, het curriculum of onderwijstijd zijn denkbaar.

Er wordt in dit experiment niet vooraf geïnventariseerd welke knelpunten scholen ervaren en welke oplossingen daarvoor kunnen worden aangedragen, om vervolgens elke oplossing afzonderlijk in een gericht experiment te beproeven. Er zijn vier redenen waarom de aanpak bewust omgekeerd is en scholen juist eerst ruimte wordt gegeven zodat zij vervolgens zelf kunnen aandragen op welke wijze zij

[14] Zie voor deze systematiek de publicatie van de jury *Maatgevende scholen III, http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/predicaat-excellente-scholen/documenten-en-publicaties/rapporten/2015/01/26/maatgevende-scholen-iii.html*
[15] Zie *Maatgevende scholen III voor een uitwerking van deze criteria in indicatoren*
[16] En op artikel 11a.1 van de WEB waar het gaat om het eventueel vaststellen van afwijkende bekostiging van het voorbereidend beroepsonderwijs in de agrarische opleidingscentra. De onderwijsinhoudelijke afwijkingsbevoegdheden op grond van artikel 4 van het besluit lopen via artikel 19 WVO mee met de experimenteergrondslag in artikel 118t van de WVO.

die knelpunten willen oplossen. Ten eerste sluit deze aanpak het beste aan bij een bottom-up benadering. Scholen ervaren zelf in de praktijk problemen of zien kansen en worden daarom zelf in staat gesteld oplossingen aan te dragen en te beproeven. Het uitgangspunt van regelluwte schept daarbij een noodzakelijke sfeer van vertrouwen, creativiteit en innovatie waarin allerlei vanzelfsprekendheden en ingesleten gewoontes ter discussie komen te staan. Ten tweede is dit uit overwegingen van doelmatigheid en duurzame wet- en regelgeving. Te verwachten is dat de oplossingen die scholen aandragen en de punten waar zij ruimte wensen zeer divers zijn. Met dit besluit wordt een veelheid aan initiatieven mogelijk gemaakt, zonder dat voor elk initiatief een afzonderlijk besluit moet worden opgesteld. Ten derde maakt deze aanpak een dynamisch experiment mogelijk. Scholen kunnen gedurende het experiment op basis van concrete ervaringen bijsturen, door bijvoorbeeld aanvullende aanvragen te doen voor afwijking. Ten vierde vervult de rijksoverheid hiermee een voorbeeldfunctie ten opzichte van andere regulerende actoren, zoals besturen, gemeenten, werkgevers en werknemers, etc. Daarmee kan de rijksoverheid bovendien op deze actoren een appel doen om – samen met de scholen – kritisch te bezien waar zij ruimte zouden kunnen geven. Dit bevordert het aanpakken van regeldruk, ook wanneer regels niet afkomstig zijn van de overheid.

Er is nadrukkelijk voor gekozen om regelluwe scholen alle afwijkingsruimte te bieden die de experimenteergrondslag mogelijk maakt. Het is immers vooraf niet volledig te overzien van welke ruimte scholen gebruik willen maken. Hoewel het soms gaat om fundamentele onderdelen van onderwijswetgeving, zoals doelen van het onderwijs of examinering, is het denkbaar dat scholen op deze punten voorstellen doen die kunnen leiden tot verbetering van kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. Dat er daarbij sprake is van een zekere mate van rechtsongelijkheid en onzekerheid is inherent aan het uitvoeren van een experiment. Door de afwijkingsruimte maximaal te houden wordt de ruimte voor innovatie van de experimenteerbepaling echter optimaal benut. Daarnaast biedt het mogelijkheden om wetgeving te vernieuwen.[17]

Iedere concrete afwijking wordt, met het oog op toezicht en evaluatie, onder een korte motivering door de school bij de Minister gemeld. Ook dient de concrete afwijking instemming van de medezeggenschapsraad te hebben en deze dient voorts te voldoen aan twee algemene voorwaarden: de afwijking dient tot doel te hebben verbetering van de kwaliteit of, bij gelijk blijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs. De Minister heeft de bevoegdheid om scholen die in strijd handelen met de hiervoor omschreven voorwaarden niet langer als regelluw aan te merken, waarmee voor deze scholen de afwijkingsbevoegdheid vervalt. Deze algemene en procedurele voorwaarden waarborgen dat met de geboden ruime afwijkingsbevoegdheid zorgvuldig wordt omgegaan en geven invulling aan aanhoudende zorg voor het onderwijs. De ruimte wordt immers geboden aan scholen met aantoonbaar goede onderwijskwaliteit, terwijl instemming van de medezeggenschapsraad en toestemming van de Minister vereist is. Het oogmerk van kwaliteitsverbetering of doelmatigheidsverbetering is steeds gerelateerd aan het huidige wettelijk kader, dat daarmee het uitgangspunt vormt voor de beoordeling door de Minister of aan dit oogmerk wordt voldaan. Een uitgebreidere omschrijving van de procedure voor afwijken is terug te vinden in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

In plaats van het vooraf en van bovenaf door de regering concreet en exact invullen van de wijze waarop door regelluwe scholen van de voorschriften, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het besluit kan worden afgeweken is er dus voor gekozen om de wijze van afwijken in te vullen door het stellen van algemene randvoorwaarden, doel- en procedurevoorschriften. Deze invulling van de wijze waarop wordt afgeweken van de in artikel 4, eerste lid, van het besluit bedoelde bepalingen laat enerzijds ruimte voor ‘bottom up’ innovatie door scholen en waarborgt anderzijds dat de afwijkingsruimte op verantwoorde wijze wordt ingevuld, waarmee wordt voldaan aan de inhoud en strekking van de voorwaarde van het eerste lid, onderdeel b, van artikel 176k WPO en artikel 118t WVO. Een belangrijk uitgangspunt bij dit experiment is immers om aan scholen ruimte te geven waardoor zij zelf kunnen bepalen welke ruimte zij willen benutten en op welke wijze zij deze ruimte willen invullen teneinde tot innovatieve maatregelen te komen die de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs bevorderen. Een meer traditionele, afgebakende en concrete invulling in het besluit van de wijze waarop regelluwe scholen mogen afwijken zou aan deze doelstelling in de weg staan.

De voorgenomen start van het experiment is 1-1-2016. Dit geeft scholen de mogelijkheid om de periode tot 1-8-2016 te benutten door een of meerdere aanvragen voor toestemming tot afwijking in te dienen die dan in het schooljaar 2016–2017 benut kunnen worden. Met het oog op een zinvolle evaluatie kan tot uiterlijk acht weken voor de aanvang van het laatste gehele schooljaar dat valt binnen de looptijd van het experiment een aanvraag tot een concrete afwijking worden gedaan.

[17] Zie voor een uitgebreide analyse op dit punt S. Ranchordas, ‘De vele gezichten van experimentwetgeving’ in: *Tijdschrift voor Wetgeving* 2013, nr 1, p 2–15.

Randvoorwaarden

Regels stellen niet alleen kaders richting scholen, maar kunnen ook de belangen van betrokkenen, zoals ouders en leerlingen, borgen. Het is daarom, en vanwege de verantwoordelijkheid van de overheid voor de kwaliteit van het onderwijs, wenselijk het experiment met een aantal algemene waarborgen te omkleden. Scholen krijgen veel ruimte, tegelijkertijd gelden enkele randvoorwaarden die voldoende onderwijskwaliteit moeten borgen. Daarbij is het huidig wettelijk kader het referentiepunt.

Om na te gaan of de deelnemende scholen voldoen aan de randvoorwaarden geldt een aanvraagprocedure. Per concrete afwijking dient het bevoegd gezag ten behoeve van de regelluwe school een aanvraag in bij de Minister voor toestemming. De Minister beoordeelt of door het bevoegd gezag wordt voldaan aan de algemene randvoorwaarden. Pas als dat het geval is zal toestemming worden verleend voor de concrete afwijking.

Zoals hierboven gesteld is een belangrijke randvoorwaarde dat het onderwijs op de deelnemende scholen van aantoonbaar goede kwaliteit is en dat de medezeggenschapsraad instemming verleent aan deelname aan het experiment. Daarnaast gelden per afwijking de volgende eisen:
- De medezeggenschap stemt in met de concrete afwijking. Op die manier worden de belangen van docenten, ouders en leerlingen geborgd. De school zal in dialoog met deze belanghebbenden, zoals die vertegenwoordigd zijn door de medezegenschapsraad, het experiment vormgeven.
- Afwijking kan – conform het experimenteerartikel – alleen met het oog op verbetering van kwaliteit of doelmatigheid. Dit is een vereiste op grond van de artikelen 176k van de WPO en 118t van de WVO.
- De toegankelijkheid van het onderwijs mag niet in het geding zijn. Alle leerlingen hebben recht op goed onderwijs. Een school mag in het kader van het experiment geen drempels opwerpen voor leerlingen, zeker niet waar sprake is van een extra ondersteuningsbehoefte.
- Afwijking mag de belangen van derden niet onevenredig schaden. Hiermee worden de belangen van anderen dan het schoolbestuur geborgd.
- Afwijking mag niet onomkeerbaar zijn zodat na afloop van deelname aan het experiment terugkeer naar de oude situatie onmogelijk zou worden.
- Doorstroom mag niet belemmerd worden. In het basisonderwijs moet er een eindtoets te worden afgenomen en een schooladvies worden vastgesteld. In het voortgezet onderwijs moet het civiel effect van diploma's geborgd zijn. Het is immers in het belang van de leerling dat er sprake is van een doorlopende leerlijn en er voldoende aansluiting is op het vervolgonderwijs.
- De afwijking leidt niet tot een onevenredige verzwaring van de uitvoeringslasten voor de Minister. Het is denkbaar dat een gewenste afwijking ingrijpende consequenties heeft voor de uitvoering van wet- en regelgeving. Hierbij wordt specifiek gedacht aan grote aanpassingen van systemen voor de registratie van onderwijsgegevens, voor bekostiging en voor de uitvoering van de centrale examens door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Als uit een toets van DUO blijkt dat hiervan sprake is zal de Minister geen goedkeuring verlenen.

De Minister bepaalt bij aanvraag of een afwijking is toegestaan. Bij de uitvoering van het experiment kan echter blijken dat een situatie ontstaat die in strijd is met een van de voorwaarden. De voorwaarden en bijbehorende criteria veranderen echter niet. Gedacht kan worden aan een afwijking die in de praktijk blijkt te leiden tot het onevenredig schaden van de belangen van derden. Dit kan bijvoorbeeld aan het licht komen door signalen van deze derden. In die gevallen zal de school door de Minister daarop worden aangesproken. Als uiterste maatregel kan door de Minister besloten worden deelname aan het experiment te beëindigen. Deelname aan het experiment kan voorts beëindigd worden wanneer sprake is van onvoldoende leerresultaten. De belangen van leerlingen worden op die manier extra geborgd.

Bovenstaande kaders laten onverlet dat de taken en bevoegdheden van de inspectie ook ten aanzien van de regelluwe scholen van toepassing zijn. De Wet op het onderwijstoezicht blijft immers van kracht en daarmee het reguliere toezicht op deze scholen. Omdat het gaat om 'Excellente Scholen', zijn er naar verwachting weinig toezichtacties nodig. Wel zal de inspectie, net als bij andere scholen, alert zijn op dalende leerresultaten en andere signalen die wijzen op een verhoogd risico. Ook kunnen regelluwe scholen vanwege het bestuursgerichte toezicht nog steeds object van onderzoek zijn. Van de inspectie wordt in verband met de deelname van de school aan het experiment evenwel geen actieve controle verlangd of een school voldoet aan de voorwaarden voor deelname aan het experiment. Om haar toezichthoudende taak ten aanzien van de deelnemende scholen passend uit te kunnen voeren, zal de inspectie geïnformeerd worden over afwijkingen die per school toegestaan zijn.

Monitor en evaluatie

Met het oog op de evaluatie zal het experiment gemonitord worden. Centraal staat daarbij de vraag in

welke mate het geven van ruimte leidt tot innovaties en of dit leidt tot initiatieven waarvoor achteraf ruimte kan worden geboden in de WPO of WVO. De monitor zal nagaan op welke punten scholen gebruikmaken van de bevoegdheid om af te wijken van regelgeving en wat de effecten daarvan zijn. Het is echter ook mogelijk dat de regelluwe status scholen aanspoort om de ruimte te benutten die bestaande regelgeving al biedt. De voornemens van scholen zullen worden getoetst aan de voorwaarden die aan het experiment zijn verbonden. Omwille van de variëteit binnen het experiment, wordt niet getoetst of de voorstellen naar verwachting zullen leiden tot de gewenste innovatie. Het oogmerk van kwaliteit en doelmatigheid moet er wel zijn, maar achteraf zal bepaald worden in welke mate dit is gerealiseerd. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vermindering van administratieve lasten (doelmatigheid), betere leeropbrengsten, bevordering van (internationaal) burgerschap, de ontwikkeling van creativiteit en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden. Maar ook uitkomsten als de verhoging van de motivatie van leerlingen en docenten, meer maatwerk en ruimte voor talentontwikkeling en een eigentijds en uitdagend onderwijsaanbod zijn van belang. Om hardere/bredere conclusies te kunnen trekken, is het mogelijk om het experiment op te schalen. De monitor en evaluatie zullen worden uitgevoerd door een onafhankelijke onderzoeksinstelling. Daarnaast wordt in beeld gebracht van welke verplichtingen vaak, dan wel beperkt, of niet is afgeweken. De evaluatie zal drie maanden voor de afloop van het op dit besluit gebaseerde experiment worden toegezonden aan de Staten-Generaal.

Toepassing in Caribisch deel van Nederland

Voorwaarde voor deelname aan het experiment is dat het onderwijs op een school aantoonbaar een goede kwaliteit heeft. De scholen voor primair en voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland werken op dit moment in het kader van de Onderwijsagenda Caribisch Nederland aan de verbetering van de basiskwaliteit. Doelstelling is dat deze basiskwaliteit in 2016 wordt bereikt. Om deze reden is het op dit moment niet opportuun om het experiment ook voor Caribisch Nederland open te stellen.

Gevoerd overleg; draagvlak

Het experiment is besproken met de sectororganisaties. Zij staan positief tegenover een experiment waarin scholen meer ruimte krijgen. De brede steun voor het bieden van deze ruimte binnen dit experiment blijkt ook uit de brief 8 juni 2015 van ISBO, LVGS, PO-Raad, VBS, Verus, VGS, VO-raad en VOS/ABB aan de Tweede kamer. Wel hebben deze partijen kritiek op de keuze om vooralsnog alleen ‘Excellente Scholen’ aan te wijzen als deelnemer. Hierboven is betoogd waarom hiervoor is gekozen.

Internetconsultatie

Deelname aan het experiment beperkt zich in eerste instantie tot de ‘Excellente Scholen’. Met deze groep vindt nauwe afstemming plaats. Inherent aan het traject is dat er nauwe afstemming plaatsvindt met direct betrokkenen, zoals vertegenwoordigd in de medezeggenschapsraad. Aangezien er geen sprake is van noemenswaardige gevolgen voor het bedrijfsleven, overheden en burgers, die niet bij de pilot betrokken zijn, is geen internetconsultatie toegepast.

Uitvoeringsgevolgen

DUO en de inspectie achten de pilot in principe uitvoerbaar. Voor DUO geldt dat een volledige uitvoeringstoets niet mogelijk was: het is immers niet op voorhand bekend op welke punten scholen willen afwijken. Tegelijkertijd is er sprake van een aanvraagsystematiek, waarbij een concrete afwijking niet is toegestaan als dat leidt tot een onevenredige uitvoeringslast. Zoals hierboven aangegeven is de zal de inspectie haar reguliere taken ook ten aanzien van de deelnemende scholen uitvoeren.

Administratieve lasten

Er is sprake van een toename van de administratieve lasten voor scholen en burgers (ouders en leerlingen). Als 30 scholen meedoen aan het experiment wordt de toename geraamd op € 21.600 per jaar. Deze lasten betreffen:
- Het laten opstellen en indienen van de verklaring van instemming van de medezegenschapsraad;
- Het opstellen en indienen van een aanvraag tot afwijking;
- Medewerking aan monitoring van het experiment.

Voor burgers is toename geraamd op 1.500 uur per jaar bij 30 deelnemende scholen. Dit betreft de besluitvorming rond afwijking en het opstellen van een verklaring voor leden van de medezeggenschapsraad en de medewerking aan monitoring.

Financiële gevolgen

Scholen krijgen bij deelname aan de pilot geen aanvullende financiële middelen. Het doel is immers het bieden van ruimte. Daarbij is het denkbaar dat in specifieke gevallen ongewenste bekostigingseffecten zullen ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn het verlengen van de opleidingsduur of het toelaten en daarmee bekostigen van driejarigen tot het basisonderwijs. Het uitgangspunt is echter dat het experiment budgettair neutraal wordt uitgevoerd. Om die reden is de mogelijkheid opgenomen dat de minister zelf kan afwijken van de bekostigingssystematiek.

Artikelsgewijs

Artikel 1. Begripsbepalingen

School. De Minister heeft op grond van deze definitie de mogelijkheid om óf een school óf een vestiging óf een leerweg aan te wijzen als deelnemer aan het experiment. Het gevolg van de systematiek van dit besluit is dat daarmee de concrete mogelijkheid tot afwijking geldt voor dezelfde eenheid als waarvoor deelname aan het experiment geldt. Dus als de Minister een hoofdvestiging aanwijst als deelnemer dan kan het bevoegd gezag alleen ten behoeve van de hoofdvestiging afwijken van de regelgeving. Voor diezelfde eenheid gelden dan ook de voorwaarden van instemming van de ten aanzien van die eenheid bevoegde medezeggenschapsraad (waarbij op grond van artikel 20 van de Wet medezeggenschap op scholen ook één van de in dat artikel genoemde, specifieke raden bevoegd zou kunnen zijn) en de aantoonbaar goede onderwijskwaliteit.

De WPO kent, in tegenstelling tot de WVO, geen definitie van hoofdvestiging, alleen van nevenvestiging. Het is daarom niet mogelijk in de definitiebepaling van dit besluit te verwijzen naar een specifieke definitiebepaling van hoofdvestiging in die wet. Het onderscheid in hoofd- en nevenvestiging is op verschillende plaatsen in die wet wel uitgangspunt, bijvoorbeeld in de artikelen 91 en 138. Om die reden is het begrip hoofdvestiging, naast de begrippen school en nevenvestiging die wel zijn gedefinieerd in artikel 1 van de WPO, toch opgenomen in de definitiebepaling van dit besluit. Het is immers wenselijk om ook in het basisonderwijs deelname aan dit experiment tot alleen een hoofd- of nevenvestiging van een school te kunnen beperken.

De overige begripsbepalingen spreken voor zich en behoeven geen toelichting.

Artikel 2. Doel experiment

Het doel van het experiment is te onderzoeken of het aan scholen bieden van afwijkingsmogelijkheden van regelgeving leidt tot initiatieven die de kwaliteit of, bij gelijkblijvende kwaliteit, de doelmatigheid van het onderwijs verbeteren. Het is uitdrukkelijk de bedoeling ruimte te scheppen voor scholen en te bezien of de geboden ruimte leidt tot initiatieven van deelnemende scholen waarvoor in een later stadium, al dan niet voor alle scholen, definitief ruimte kan worden geboden in wetgeving.

Artikel 3. Regelluwe school

Op grond van het eerste lid van dit artikel krijgt de Minister de bevoegdheid een bevoegd gezag ten aanzien van een school aan te merken als deelnemer aan dit experiment. Het initiatief daartoe ligt dus bij de Minister; een aanvraag is niet nodig. Uiteraard kan een bevoegd gezag ten aanzien van een school wel zijn interesse voor deelname kenbaar maken. En aanwijzing zal niet plaatsvinden zonder voorafgaand overleg. Uit het feit dat instemming van de medezeggenschap is vereist voor deelname volgt ook reeds dat er op de school een actief voornemen tot deelname moet zijn. Als deelnemer aangewezen scholen hebben de bevoegdheid om, met inachtneming van de voorwaarden op grond van artikel 4 en 5, af te wijken van een groot aantal wettelijke voorschriften. Op het moment van aanwijzing als deelnemer is nog niet relevant welke concrete afwijkingen een school voor ogen heeft.

Het tweede lid noemt twee voorwaarden waaraan het bevoegd gezag ten aanzien van de school moet voldoen om voor aanwijzing als ‘regelluwe school’ in aanmerking te komen. De eerste voorwaarde is dat de school een aantoonbaar goede onderwijskwaliteit heeft. Bij het gebruikmaken van de aanwijzingsbevoegdheid zal de Minister zich in eerste instantie beperken tot scholen die zowel over 2013 als over 2014 het predicaat ‘Excellente School’ hebben ontvangen. De kwaliteit van deze scholen is immers uitvoerig onderzocht en door een onafhankelijke jury excellent bevonden. De tweede voorwaarde is dat de medezeggenschapsraad van de school instemt met deelname aan dit experiment.

De bevoegdheid tot aanwijzing betreft uitdrukkelijk een discretionaire bevoegdheid van de Minister. Scholen die voldoen aan de in artikel 3 genoemde voorwaarden, hebben dus geen récht op deelname. De in artikel 3, tweede lid, genoemde vereisten zijn slechts minimumvoorwaarden om voor aanwijzing

door de Minister in aanmerking te komen. De Minister kan bij het selecteren van deelnemers aan het experiment daarnaast ook andere criteria – dan aantoonbaar goede onderwijskwaliteit en instemming van de medezeggenschapsraad – een rol laten spelen. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, is in het derde lid expliciet bepaald dat in verband met een doelmatige uitvoering van het experiment het aantal deelnemers kan worden beperkt of dat deelnemers zodanig worden aangewezen dat een evenwichtige regionale spreiding plaatsvindt. Deze criteria zijn niet limitatief.

Artikel 4. Voorwaarden voor concrete afwijking door regelluwe scholen

Het bevoegd gezag van een school die is aangemerkt als 'regelluw' krijgt de bevoegdheid om ten behoeve van die school af te wijken van een groot aantal wettelijke voorschriften. Welke voorschriften dat zijn, is omschreven in het eerste lid. Het betreft alle bekostigingsvoorwaarden, tevens regels voor openbaar onderwijs die in de artikelen 176k van de WPO en 118t van de WVO zijn genoemd, alsmede de daarop berustende bepalingen. Daarnaast ontstaat de bevoegdheid om af te wijken van de bepalingen omtrent de besteding van de bekostiging (148 van de WPO en 99 van de WVO). Derhalve een zeer ruime afwijkingsmogelijkheid.

Om de belangen van leerlingen, andere aan de school verbonden personen en derden te waarborgen, worden in de overige leden van dit artikel en in artikel 5 waarborgen gegeven in de vorm van doelvoorschriften, rand- en procedurele voorwaarden. Zo wordt in het tweede lid de voorwaarde gesteld dat afwijken alleen mag indien daarmee verbetering van de kwaliteit of de doelmatigheid wordt beoogd. Indien verbetering van de doelmatigheid het oogmerk is, mag dat alleen onder de voorwaarde van een gelijkblijvende kwaliteit. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan het vereiste van de artikelen 176k van de WPO en 118t van de WVO dat een experiment kan worden uitgevoerd met het oog op verbetering van de kwaliteit of doelmatigheid van het onderwijs. De huidige geldende, wettelijke normen vormen daarbij het referentiekader.

Het derde lid, onderdelen a en b, geven algemene waarborgen ten aanzien van de toegankelijkheid van het onderwijs, daarmee ook voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, en de belangen van anderen dan het bevoegd gezag. Op grond van onderdeel c geldt als voorwaarde dat de concrete afwijking geen onevenredige uitvoeringslasten voor de Minister tot gevolg mag hebben. Bij het beoordelen van de aanvraag van een bevoegd gezag voor toestemming voor een concrete afwijking zal de Minister derhalve ook uitvoeringsconsequenties voor de eigen organisatie meewegen. Gezien het tijdelijke karakter van het experiment zullen de concrete afwijkingen naar hun aard ook een tijdelijk karakter dienen te hebben. Na afloop van het experiment zullen deelnemers weer in overeenstemming met de geldende regelgeving moeten handelen. Om die reden mag een afwijking niet onomkeerbaar zijn (onderdeel d).

Op grond van het vierde lid is gewaarborgd dat de leerling een ononderbroken onderwijsloopbaan kan volgen. Het schooladvies en het behoud van de maatschappelijke waarde van het diploma of getuigschrift stellen de leerling in staat door te stromen naar respectievelijk het voortgezet, beroeps- of hoger onderwijs.
De verplichte afname van een centrale eindtoets en het eindexamen waarborgen dat het onderwijs gericht zal zijn op het behalen van voldoende resultaten daarvoor, hetgeen ook een inhoudelijke waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs betekent. Tevens maken een verplichte eindtoets en het eindexamen het mogelijk de opbrengsten van de school, in termen van output, te blijven meten.

Artikel 5. Aanvraag concrete afwijking

Op grond van het eerste lid geldt een aanvraagprocedure voor iedere concrete afwijking die het bevoegd gezag beoogt. Het bevoegd gezag dient ten behoeve van de regelluwe school een aanvraag in bij de Minister voor toestemming tot een concrete afwijking van de bepalingen genoemd in artikel 4, eerste lid.
Bij die aanvraag is het bevoegd gezag verplicht te benoemen van welke wettelijke bepaling of bepalingen zal worden afgeweken onder een korte, deugdelijke omschrijving van de alternatieve invulling die daaraan wordt gegeven en het doel dat daarmee wordt beoogd (tweede lid). Gedurende de looptijd van het experiment kan een bevoegd gezag meerdere aanvragen doen. Een aanvraag is noodzakelijk met het oog op voorafgaande toetsing van de beoogde afwijking door de Minister aan de in artikel 4 gestelde voorwaarden (derde lid). Daarnaast is het ook met het oog op de evaluatie, de monitoring, het toezicht door de inspectie en eventueel ingrijpen door de Minister op grond van artikel 7 van dit besluit van belang dat de Minister zicht heeft op de afwijkingen die plaatsvinden.

De aanvraag gaat op grond van het tweede lid bovendien vergezeld van een schriftelijke verklaring van de medezeggenschapsraad waaruit blijkt dat deze raad instemt met de concrete afwijking.

Op grond van het derde lid is de Minister gehouden toestemming te verlenen voor de concrete

afwijking indien door het bevoegd gezag ten aanzien van de regelluwe school is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in artikel 4. Ten aanzien van het al dan niet verlenen van toestemming heeft de Minister dus geen discretionaire bevoegdheid. Ten aanzien van de interpretatie van de exacte reikwijdte van de in artikel 4 gestelde voorwaarden bestaat voor de Minister echter wel beoordelings-ruimte, die eventueel nader zal kunnen worden ingevuld met een wetsinterpreterende beleidsregel.

Met het oog op een zinvolle evaluatie is in het vierde lid ten slotte bepaald dat een aanvraag tot een concrete afwijking kan worden gedaan tot uiterlijk acht weken voor de aanvang van het laatste gehele schooljaar dat valt binnen de looptijd van het experiment. Gezien de beslistermijn op grond van artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht kan de afwijking gedurende ten minste één schooljaar gelden en kunnen de effecten daarvan ook gedurende ten minste één schooljaar worden bezien.

Artikel 6. Mogelijkheid tot afwijken door de Minister

Het uitgangspunt is dat afwijking van de regelgeving plaatsvindt onder gelijkblijvende bekostiging (eerste lid). Op voorhand is, gezien de zeer ruime afwijkingsbevoegdheid voor regelluwe scholen, lastig te overzien of er in specifieke gevallen ongewenste bekostigingseffecten zullen ontstaan. Om die reden geeft dit artikel de Minister de mogelijkheid om zelf af te wijken van de bekostigingssystematiek (tweede lid). Ook deze afwijkingsbevoegdheid vindt, als onderdeel van het experiment, zijn grondslag in artikel 176k WPO en artikel 118t WVO. Voor het voorbereidend beroepsonderwijs dat wordt verzorgd in agrarische opleidingscentra, en dat wordt bekostigd op grond van de WEB, vindt deze afwijkingsbevoegdheid zijn grondslag in artikel 11a.1 van de WEB. In de praktijk zal dat plaatsvinden in nauw overleg tussen de Minister en de regelluwe school. Een besluit hieromtrent wordt niet later genomen dan het besluit waarin aan de school toestemming wordt verleend voor een concrete afwijking (derde lid). Voor het bevoegd gezag is daarmee tijdig in beeld of er aan de concrete afwijking bekostigingseffecten zijn verbonden.

Artikel 7. Intrekken aanmerking als regelluwe school

Hoewel afwijken van regelgeving plaatsvindt in nauw overleg met de Minister en na zijn toestemming, kan niet worden uitgesloten dat de kwaliteit van het onderwijs op een regelluwe school toch sterk daalt of dat blijkt de school één van de randvoorwaarden van artikel 4, derde en vierde lid, vervolgens toch overschrijdt.

Voor het vaststellen van dalende kwaliteit van het onderwijs is aangesloten bij de criteria die gelden voor een zwakke school, zoals verwoord in artikel 10a, tweede lid, van de WPO of in artikel 23a1, tweede lid, van de WVO. Zij het dat, gezien de looptijd van zes jaar van het experiment en daarnaast de onwenselijkheid dat de onderwijskwaliteit als gevolg van dit experiment daalt van excellent naar zwak, in het kader van dit experiment al kan worden ingegrepen indien de leerresultaten gedurende één schooljaar zwak zijn. Indien overleg hierover tussen de school en de Minister niet tot een oplossing leidt, kan de Minister als uiterste maatregel besluiten de school niet langer te erkennen als regelluwe school. Daarmee eindigt ook de bevoegdheid van de school tot afwijken van de wettelijke voorschriften. Datzelfde geldt als een school nalaat mee te werken aan de monitoring en evaluatie van dit experiment.

Naast het intrekken van de aanmerking als regelluwe school heeft de Minister overigens nog een andere handhavingsbevoegdheid. De voorschriften in dit besluit zijn namelijk tevens bekostigings-voorwaarden. Het niet naleven van deze voorschriften kan daarom voor de Minister ook aanleiding zijn tot inhouding of opschorting van de bekostiging op grond van artikel 164 van de WPO of artikel 104 van de WVO of tot toepassing van o.a. artikel 4:49 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 8. Looptijd van experiment

De looptijd van dit experiment bedraagt zes jaar.

Artikel 9. Monitoring en evaluatie

Elke deelnemer aan dit experiment werkt mee aan de monitoring en evaluatie van de experimenten door de Minister. Deelname aan monitoring is noodzakelijk met het oog op de evaluatie (eerste lid). Indien een school niet deelneemt aan monitoring en evaluatie, kan dat leiden tot het intrekken van de aanmerking als regelluwe school.
Een onafhankelijke onderzoeksinstelling zal het experiment monitoren en een evaluatierapport opstellen. Die evaluatie zal drie maanden voor de afloop van het op dit besluit gebaseerde experiment worden toegezonden aan de Staten-Generaal. De evaluatie zal een antwoord geven op de volgende vragen:

- In welke mate hebben scholen gebruik gemaakt van de hun geboden afwijkingsbevoegdheid?

- In welke mate bleek voor het realiseren van de voornemens van scholen afwijking van een verplichting niet nodig?
- Van welke verplichtingen is vaak afgeweken?
- Van welke verplichtingen is niet of nauwelijks afgeweken?
- Wat zijn de effecten van het geven van ruimte voor de kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs?

Door zicht te krijgen op deze vragen kan na afloop van het experiment bepaald worden of in de wetgeving definitief ruimte kan worden geboden, al dan niet voor alle scholen.

Artikel 10. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van dit besluit is het eerst volgende haalbare, vaste verandermoment: 1 januari 2016.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,